PATRIMÔNIO CULTURAL, DIREITO E MEIO AMBIENTE

UM DEBATE SOBRE A GLOBALIZAÇÃO, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

Volume I

Multideia Editora Ltda.
Rua Desembargador Otávio do Amaral, 1.553
80710-620 - Curitiba – PR
+55(41) 3339-1412
editorial@multideiaeditora.com.br

Coordenação editorial e revisão: Fátima Beghetto
Projeto gráfico, diagramação e capa: Sônia Maria Borba
Imagem da capa: [3quarks] / Depositphotos.com

CPI-BRASIL. Catalogação na fonte

P314 Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade [recurso eletrônico] / Juliano Bitencourt Campos, Daniel Ribeiro Preve, Ismael Francisco de Souza, organizadores - Curitiba: Multideia, 2015.

256p.; v. I, 23cm

ISBN 978-85-8443-049-9

1. Patrimônio cultural - Preservação. 2. Meio ambiente. 3. Direito. 4. Sustentabilidade. I. Campos, Juliano Bitencourt (org.). II. Preve, Daniel Ribeiro (org.). III. Souza, Ismael Francisco de (org.). IV. Título.

CDD 342(22.ed.)
CDU 342.951

Juliano Bitencourt Campos
Daniel Ribeiro Preve
Ismael Francisco de Souza
(Organizadores)

PATRIMÔNIO CULTURAL, DIREITO E MEIO AMBIENTE

UM DEBATE SOBRE A GLOBALIZAÇÃO, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

Volume I

AUTORES

Aimée Schneider Duarte
Alejandra Saladino
Alessandra Spitz G. A. Lourenço
Alessandra Vanessa Teixeira
André Viana Custódio
Carlos Alberto Santos Costa
Carlos Eduardo Caldarelli
Carlos H. de Oliveira
Cecília Baptista
Cláudio Umpierre Carlan
Daniela Damo
Dione da Rocha Bandeira
Fabiana Santos Dantas
Fernanda da Silva Lima
Ismael Francisco de Souza
Liton Lanes Pilau Sobrinho
Luca Cacciatore
Luís Mota Figueira
Luiz Oosterbeek
Sandra Pereira Cacciatore
Solange B. Caldarelli

Curitiba

2015

PREFÁCIO

Patrimônio, Ambiente, Estado de Direito e Democracia

Temas como patrimônio e ambiente nem sempre são relacionados ao Estado de direito e à democracia. As preocupações com o patrimônio surgiram no bojo da formação dos Estados nacionais e estiveram ligadas a dois aspectos nem sempre propensos à liberdade: o nacionalismo e o imperialismo. Para o Estado nacional, era necessário inventar origens, cultura compartilhada e um território delimitado e para isso o patrimônio, como conjunto de bens materiais, era uma condição *sine que non*. Tanto na pátria, como nas colônias, o patrimônio era uma maneira de forjar uma herança da nação que justificasse pelo passado a ação colonizadora. Embora esse conceito e essa prática tenham surgido nas potências ocidentais, logo se expandiu por Estados nacionais nascentes, como o Brasil, já no século XIX, no contexto nobiliárquico da Corte. Com o nacionalismo do século XX, o patrimônio iria adquirir ainda outras feições, marcadas em razão do anseio pela uniformidade social, pelo compartilhamento de valores e pelo colonialismo, mesmo que interno, com a chamada Marcha para o Oeste. No interlúdio democrático, entre 1945 e 1964, houve avanços em direção a uma visão mais humanista e inclusiva de patrimônio, com a inclusão dos indígenas, em particular com a atuação de democratas como Paulo Duarte (1899-1984). O período discricionário, entre 1964 e 1985, testemunhou repressão ao humanismo, em geral, e às perspectivas e ações em prol do respeito à diversidade, com consequências diretas para o tema patrimonial.

A preocupação com o ambiente desenvolveu-se em outro contexto. O tema ambiental não fazia parte da preocupação predominante do Estado nacional e do imperialismo e, por isso mesmo, o estudo ambiental foi, por um tempo, apanágio de biólogos e outros estudiosos. Ambos, contudo, ambiente e patrimônio, passaram a estar ligados à sociedade quando do florescimento crescente dos movimentos sociais, em particular a partir do pós-guerra (1945 em diante). No Brasil, em especial, o ocaso do regime militar, a partir da anistia, em 1979, favoreceu movimentos em direção à preocupação com o patrimônio cultural e ambiental, tendo em vista a pre-

servação da diversidade humana e natural, em consonância com a luta pelos direitos humanos. Esta nunca havia esmorecido. Mesmo nos momentos mais difíceis, houve quem levantasse a voz pelos direitos humanos, mesmo sob o risco de retaliações e represálias. Os direitos humanos figuraram no topo da agenda de todos os democratas no auge do poder discricionário, quando o general Geisel fechava o Congresso em abril de 1977 e os servidores do regime o defendiam no Brasil e nos fóruns internacionais, como na Organização dos Estados Americanos, para evitar que se apurassem os abusos cometidos pela ditadura.

Os movimentos sociais e a abertura política levaram a uma crescente preocupação com os direitos humanos, sociais e ambientais. Nos estados da federação, a eleição de governadores, a partir de 1982, o retorno dos civis em 1985, a Constituição de 1988 e outros movimentos levaram a uma nova realidade, na qual Estado de Direito, patrimônio e ambiente passaram a se relacionar de forma mais intensa e direta. Legislação de proteção aos direitos humanos, ambientais e patrimoniais resultou em avanços e houve uma nova situação que buscava superar os abusos e exclusões do passado. Nem tudo, claro, está resolvido, ao contrário. Próceres da época da repressão, quando ainda vivos, continuam no poder, muitas vezes travestidos de democratas. Outros não valorizam os direitos humanos, patrimoniais e ambientais, iludidos por uma busca sem parâmetros pelo desenvolvimento, como se não se pudesse proteger o bagre e melhorar a vida das pessoas ao mesmo tempo.

Este volume congrega reflexões críticas sobre estes temas, tão atuais e pertinentes. Os capítulos abordam questões relativas à globalização, à cidadania, ao multiculturalismo, à sustentabilidade, ao turismo, ao licenciamento, às comunidades tradicionais, entre outros, sempre em uma perspectiva que faz pensar. O leitor sairá enriquecido, prenhe de dúvidas, mas certo de que nada é mais recompensador do que poder refletir, livre de constrangimentos: esta a grande conquista do Estado de Direito.

Pedro Paulo A. Funari
Professor do Departamento de História
Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas
Ambientais - Unicamp

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Era 2012, quando o Grupo de Pesquisa Arqueologia e Gestão Integrada do Território, da Unesc, foi criado. Naquela ocasião, os desejos eram muitos, os sonhos enormes, as expectativas não deixavam a desejar, a curiosidade incontrolável... No entanto, existiam as dúvidas, os obstáculos. Queríamos ser "grande"; grande no sentido mais humilde que essa palavra pode ter. Na verdade, queríamos mesmo era poder estar contribuindo com as pesquisas em arqueologia na nossa região. Hoje com um projeto em fase de plena consolidação, que se chama: Arqueologia Entre Rios: do Urussanga ao Mampituba, vemos nosso grupo crescer, no sentido intelectual e físico. Nossa teia de relacionamentos, além das honrosas parcerias no Brasil, ultrapassou o Atlântico. Esta obra, "Patrimônio Cultural, Direito e Meio Ambiente: Um debate sobre a Globalização, Cidadania e Sustentabilidade", que apresentamos é mais uma das materializações de nossa "adubada" rede de relacionamentos, e neste caso consolida a parceria com pesquisadores da área do Direito, aqui representados pelo Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC), fortalecendo de vez as pesquisas interdisciplinares. Nomes importantes do Brasil e do exterior, que de forma abnegada aceitaram o convite para fazer parte das discussões desta obra, mostram que de fato as parcerias são importantes. Poderíamos falar de cada autor, poderíamos falar de cada texto, de cada pesquisa, mas deixaremos que os textos falem por si, e seus autores, cultivadores e amantes da ciência, se apresentem nas entrelinhas de suas obras e conquistem o leitor. Temos certeza que de uma gama de autores e textos tão qualificados quanto os que compõem esta obra, trarão ou trouxeram até nós, as mais atualizadas discussões e provocações referente ao tema deste livro, afinco pelos seus objetos de pesquisa, intrigados com a problemática que os move, apetentes por avanços em suas linhas de investigação..., enfim, da globalização à cidadania; do turismo ao patrimônio arqueológico, do direito à arte, aqui estão, pesquisadores e pesquisas, arrebatados pelo entusiasmo que dá sentido às nossas vidas e credibilidades às nossas investigações.

Boa Leitura!!!

Criciúma, setembro de 2015.

Dr. Juliano Bitencourt Campos
Me. Daniel Ribeiro Preve
Me. Ismael Francisco de Souza

REVISITANDO ANTÍGONA: O PATRIMÓNIO CULTURAL NA FRONTEIRA DA GLOBALIZAÇÃO

Luiz Oosterbeek

Doutor em Arqueologia. Professor Coordenador do Instituto Politécnico de Tomar. Presidente do Instituto Terra e Memória. Secretário-geral da União Internacional das Ciências Pré-Históricas e Proto-Históricas e do Conselho Internacional de Filosofia e Ciências Humanas.

E-mail: loost@ipt.pt

Resumo: O terceiro milénio nasceu sob o signo da substituição de partições dicotómicas por uma multipolaridade centrípeta. Apesar da dificuldade em identificar alinhamentos simples (o que explica as persistentes mudanças de alianças e a confusa reorganização geoestratégica actual), é possível reconhecer uma valorização crescente do património cultural, material e imaterial, no discurso político contemporâneo. Essa valorização, porém, é atravessada por sua vez por uma contradição fundamental entre o seu programa ideológico, globalizante e convergente, e a sua armadura jurídica, nacional e segregadora. No plano do direito, esta crescente contradição gera tensões entre a específica lei escrita e o saber da lei não escrita, supostamente eterna, mas permanentemente reinventada.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural. Globalização. Direito.

Abstract: The third millennium was born under the sign of replacement of dichotomous partitions by a centripetal multi-polarity. Despite the difficulty in identifying simple alignments (which explains the persistent changes of alliances and the confusing current geostrategic reorganization), one can recognize a growing appreciation of cultural heritage, both tangible and intangible, in contemporary political discourse. This appreciation, however, is crossed in turn by a fundamental contradiction between its ideological, holistic and convergent program, and its legal armor, national and segregationist. In the legal context, this growing contradiction generates tensions between the written law and specific knowledge of the unwritten law supposedly eternal, but constantly reinvented.

Keywords: Cultural heritage. Globalization. Right.

1 MARCADORES TERRITORIAIS

> *"Na sacada dos sobrados, das cenas do salvador. Há lembranças de donzelas do tempo do Imperador. Tudo, tudo na Bahia faz a gente querer bem."*
>
> (Caetano Veloso, Terra)

A memória não é história, é um complexo mecanismo de reconstrução do "passado do presente", ou seja, de legitimação no presente das opções de uma sociedade, e dos seus diferentes grupos culturais ou sociais. A memória é, por isso, um instrumento estruturador de identidades, o que na prática significa que ela ajuda a segregar: as memórias de uns não são as memórias de outros, pois ambas são informadas por perspectivas actualistas distintas. A memória é, ainda, um mecanismo ideológico de compensação face a perdas ou fragilidades de um determinado grupo ou sociedade: a perplexidade no presente e a ansiedade frente ao futuro, são equilibrados pelas "certezas" sobre o passado, num processo muito similar ao que Paul Auster (2003) menciona a respeito da memória no plano individual.

Neste processo, a memória colectiva actua como *persona*, como uma máscara identitária[1], que se apoia sobre referenciais, que são mnemónicas para a sociedade que cumprem o papel de reverberar o essencial dos invariantes do passado, tal como uma determinada memória os reconstrói.

Nas sacadas dos sobrados também há lembranças de dor e exclusão, mas não são essas que uma determinada memória decide valorizar, num determinado momento.

Os referenciais da memória colectiva são o que chamamos de património cultural. Independentemente do seu estatuto de propriedade (que é muitas vezes privado, o que em si mesmo gera contradições e tensões), os objectos de património cultural material são, neste processo, bem mais importantes do que as memórias intangíveis. Ainda que estas sejam mais impactantes no curto prazo, e com uma carga emocional bem maior (o que explica o seu sempre presente domínio do quotidiano), as materialidades

---

1 O filme de Ingmar Bergman *Persona*, de 1966, ilustra de forma exemplar esta dimensão plural das identidades e suas aparências.

possuem duas características que são fundamentais nas sociedades complexas: a sua localização espacial (que em muitos casos é inamovível, assumindo por isso um lugar de destaque na marcação ou delimitação dos territórios reclamados por determinados grupos) e o facto de serem apropriáveis por interesses distintos, ao mesmo tempo.

Uma música tradicional pode ser apreciada por outros, e pode mesmo receber o reconhecimento como "património imaterial da humanidade", mas será sempre a música de alguns dos vivos face às músicas de outros vivos. A sua força reside no facto de radicar numa tradição viva e que, por isso, exclui os que não foram educados nessa tradição, que são convertidos em espectadores. Por outro lado, o chamado património imaterial não se consegue separar da *performance*, do seu acto de produção, o que reduz de facto a sua universalidade e a possibilidade de ser verdadeiramente apropriado em termos jurídicos, a não ser enquanto propriedade intelectual, com todas as dificuldades que tal processo gera e que já discutimos noutro texto (OOSTERBEEK; SOARES; CEREZER, 2013).

O património material, porém, distancia-se do seu processo de produção, que é muitas vezes uma evidência de segregações sociais ou culturais, e é por isso que pode ser apropriado, no plano identitário, por distintos grupos com interesses divergentes, desde que no seio de uma perspectiva cultural convergente.

Quem visita em Paris a torre de Santiago no "Châtelet" observa, hoje, uma elegante construção gótica integrada num jardim que ocupa o centro de uma praça que faz parte do património daquela cidade, ou seja, da memória de Paris como cidade bela, luminosa e cosmopolita. Recuando um pouco no tempo, porém, a história explica que durante a revolução francesa os republicanos destruiriam um complexo religioso, de que só sobrou a torre. Não precisamos talvez de muito esforço para entender as afinidades metodológicas entre os radicais republicanos do século XVIII, os revolucionários russos do século XX destruindo parte do Palácio de Inverno dos Czares ou os actuais radicais do Daesh, destruindo Palmyra ou Nimrud. O património material, e em especial o património inamovível (arquitectónico), é um organizador fundamental dos territórios, pelo que a sua manutenção ou destruição indiciam a natureza reformista ou de ruptura de grandes processos de conflito cultural ou social.

Figura 1: Dois momentos de destruição de marcadores territoriais de sociedades: Nimrud 2015; Châtelet 1793

Fonte: Acervo do autor.

É neste sentido que o património cultural constitui, para as civilizações, uma espécie de "última fronteira": a sua destruição é necessária para uma eventual reorganização global do território que se apoie na ruptura e não na colaboração. Não tanto por ocupar espaço que se pretende "libertar" para outras funções, mas fundamentalmente por propiciar encontros e colaborações que os arautos da ruptura não desejam.

Mas, se o património for assim entendido, subsiste um duplo problema, político e jurídico: que fronteira defende, hoje, o que designamos por património da humanidade, e como compatibilizar no plano jurídico as dimensões da propriedade económica e da propriedade intelectual sobre esse património?

Estas questões encontram a sua resposta na articulação entre direito e política, o que implica, no actual processo de enfrentamento entre a globalização e os nacionalismos, por um lado, o direito constitucional e o direito civil dos países (existentes e em formação) e, por outro, essa realidade mais difusa que designamos por direito internacional (que nada mais é do que um conjunto de convenções politicamente negociadas entre os países existentes, o que por si só já exclui os interesses que divergem do actual mapa político internacional).

Em grande medida, a evolução do conceito de património cultural nas últimas décadas, deslocando-se progressivamente da esfera dos monumentos e sítios para a esfera das paisagens culturais, visou acomodar a crescente diversidade e divergência de interesses socioculturais, tentando oferecer a cada um deles o direito à coapropriação de um conjunto de marcadores territoriais, na esperança de que tal evitasse rupturas e novos conflitos de fronteira. A própria ideia de património mundial da Humanidade nasce, em 1972, com esse propósito globalizador e pacificador, combinando as preocupações de preservação que haviam emergido no quadro da Segunda Guerra Mundial com as novas inquietações sobre o meio ambiente e a lógica inelutável da globalização.

A *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural* (UNESCO, 1972) considera assim que todo o património, ainda que localizado num país, deve ser considerado como herança de toda a humanidade, assumindo este princípio como indiscutível. Do ponto de vista político, o processo que se afirma a partir do início da década de 1970 é da crescente afirmação do um núcleo ideológico de pensamento único, buscando superar a revelação das fragilidades socioculturais (revoltas do final da década anterior), económicas (crise petrolífera) e financeiras (fim da paridade dólar-ouro, rompendo o sistema Bretton Woods[2]). No plano jurí-

---

[2] O Sistema monetário acordado em 1944, em Bretton Woods, assumia o dólar como unidade monetária de referência, apoiada na sua convertibilidade directa em ouro. A impossibilidade de manter esse regime, com os Estados Unidos da América a suspenderem a convertibilidade em 1971, e a sua substituição por um instável equilíbrio entre diversas moedas acelerou a financialização da economia, reabrindo espaço para a especulação inflacionista.

dico, o ano de 1972 verá a rápida aprovação de três convenções que visam marcar uma nova era jurídica mundial, ajustada à globalização: em Abril a *Convenção de Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Tóxicas* (UNODA, 1972)*, e para a sua Destruição*, que procura bloquear o acesso a armas "baratas" de destruição maciça (que facilmente escapam ao controlo das grandes potências), em junho a *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano* (UNEP, 1972) realizada em Estocolmo (que marca o início do modelo de desenvolvimento sustentável) e em novembro a já referida convenção sobre o património cultural.

Olhados a uma distância de mais de quatro décadas, podemos reconhecer a coerência de um tripé normativo-jurídico que afirmou uma ideia única que assumiu o desenvolvimento sustentável como paradigma, a guerra difusa como adversário maior e, como método, a consolidação pacífica da globalização através da afirmação de uma malha de marcadores patrimoniais universalistas. Uma coerência que, porém, permaneceu como edifício inacabado, por ser incapaz de assumir como consequência a necessidade de superar a noção restrita de "gestão patrimonial" no quadro mais amplo da gestão territorial, como temos defendido noutros textos[3].

Assim, a expansão actual do conceito de património cultural visa consolidar a expansão da fronteira da globalização, e a sua operacionalização é feita através da afirmação de um direito difuso de apropriação intelectual. Subsiste, porém, uma dificuldade jurídica: não apenas a noção de direito difuso está ausente na maior parte dos ordenamentos jurídicos (que, ao contrário do contexto brasileiro, apenas concebem direitos públicos e direitos privados), como colide com o direito de estrita propriedade privada, que se aplica potencialmente a todos os bens culturais (exceptos os detidos pelo Estado). Mesmo no caso do Brasil, a Constituição começa, no seu artigo 1º por destacar como fundamentos a soberania (do povo através dos seus eleitos), a cidadania (dos indivíduos na sociedade brasileira) e a dignidade da pessoa humana (individual), para além dos fundamentos colectivos que constituem os valores sociais (incluindo a livre iniciativa, que é eminentemente individual) e o pluralismo político. E, a mesma Constituição, afirma como direito básico dos cidadãos, logo no artigo 5º, o direito à propriedade

[3] OOSTERBEEK, L. Ordenamento cultural de um território. In: PORTUGAL, José; MARQUES, Suzana (eds.). *Gestão cultural do território*. Porto: Setepés, 2007.

OOSTERBEEK, L. Dominant versus undermined values? A perspective from the most western seaboard of Europe. In: QUAGLIUOLO, M. (ed). *Measuring the value of material cultural heritage*. Roma: DRI - Fondazione Enotria ONLUS, 2010. p. 46-53.

(para além da liberdade, a igualdade e a segurança). Os direitos difusos, enquanto direitos metaindividuais, que decorrem da lógica participativa na sociedade e possuem, por isso, um valor permanentemente negociado e instável, mais vinculado à jurisprudência do que à letra normativa da lei [o que em nada retira sua relevância e inovação, bem destacada por Celso Fiorillo (2004)].

Sendo a dignidade da pessoa humana um princípio basilar do direito constitucional, não apenas no Brasil, mas no quadro geral da globalização [a partir de uma perspectiva antropocêntrica, como é destacado por Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2014)], é a partir desse princípio e dos seus direitos correlatos que opera o Direito, e sendo o Estado o garante desses direitos, a afirmação dos Estados nacionais tende a predominar sobre os processos de integração e globalização. Os direitos culturais e a cidadania cruzam-se neste domínio, como bem explicou Flávio Ahmed (2013).

Este é o quadro da contradição, que atravessa todos os países, entre a determinação política em fazer avançar a fronteira da globalização superando as fronteiras nacionais, e o direito dos Estados, que é nacional.

2 PANDORA

> *"No início as tribos dos homens viviam separadas na terra e livres dos males* [...] *Mas com as suas mãos a mulher [Pandora] levantou a tampa da grande jarra e libertou todas as graves preocupações dos homens."*
> (Hesíodo, Os trabalhos e os dias)[4]

O crescimento das trocas comerciais mundiais, que representaram quase 25% do PIB mundial em 2013 (e com isso o aumento das exportações de diversos países), a diminuição relativa do desemprego (mesmo à custa de uma massiva emigração), a diminuição dos déficits orçamentais são diversos os indícios que sugerem a muitos um relativo optimismo e a perspectiva de que se vai saindo de uma crise, anunciada em 2008, mas, na verdade, com fortes raízes na década anterior. Mas importa olhar, mais do que para valores absolutos, para o impulso orçamental gerado pelos países mais desenvolvidos, pois aí verifica-se que, apesar da diminuição do défice

4 Hesiod, *Works and Days*. http://people.sc.fsu.edu/~dduke/lectures/hesiod1.pdf

em regiões como a zona Euro, ele se mantém. Pior indicador é o facto de os países que tinham melhores resultados, que chegaram a ser positivos em 2014 (Alemanha, Japão e a própria Itália), todos terem uma perspectiva de queda em 2015 (apenas a Alemanha devendo continuar com resultado positivo de 0,2%). Os EUA mantêm-se negativos, a China continua a diminuir a sua taxa de crescimento (de 7,4% em 2014 para 7,1%) e os indicadores dos demais países emergentes vão-se agravando (com um crescimento de 5% previsto para 2015, que não absorve o desemprego). A inflação europeia trava o crescimento e chegou à deflação no início de 2015.

A reorientação energética para os combustíveis fósseis, a partir dos EUA, criou novas dificuldades não apenas à energia verde, mas também aos produtos petrolíferos convencionais, baixando o seu custo e gerando graves problemas sociais nos países produtores. Por outro lado, a baixa momentânea do custo dos combustíveis, que resultou sobretudo de guerras de preços para redistribuir o mercado de consumo, está a chegar ao final, o que vai pesar contra o relativo alívio que potenciou em 2014. Neste contexto, as dificuldades sociais nos países sem fontes próprias de energia tenderão a agravar-se, combinando-se com as tensões do hemisfério Sul.

Contextos como a Líbia, a Venezuela ou a Grécia, sendo muito distintos entre eles, ilustram estádios distintos de desestruturação do Estado, maior nuns casos (Líbia, Síria), menor em outros (Grécia), mas em todos caminhando para a polarização entre radicalismos. À incapacidade de superar as dificuldades económicas e ao agravamento das dificuldades sociais mundiais, associam-se contextos políticos que, em épocas passadas, conduziram a guerras de grande escala. Em qualquer caso, não parece existir visão nem clara determinação para enfrentar rupturas de gravidade maior, intervindo antes do seu agravamento (como se verifica no caso dos imigrantes que, diariamente, morrem no Mediterrâneo ou no Índico).

Um indicador especialmente preocupante é o do aumento do fosso entre o orçamento familiar médio dos 10% mais ricos, que chega a mais de 7 vezes o orçamento médio dos 10% mais pobres (um agravamento de mais de 20% na última década), ao mesmo tempo que se reduzem e empobrecem as classes médias em quase todos os países.

Este fosso é acompanhado de um aumento acelerado das migrações (do campo para as cidades, dos países pobres para os mais ricos, etc.), desertificando inúmeros territórios e aumentando a pressão demográfica sobre as cidades (cada vez mais dilaceradas por guerrilhas urbanas e choques inter-culturais).

Num cenário de aumento do desemprego estrutural, de aumento dos custos sociais, quebra da produtividade e das receitas fiscais, questionamento de fronteiras e reemergência de nacionalismos xenófobos, não é a crise que está a acabar, e sim os investimentos em equipamentos e recursos sociais (escolas, hospitais, museus,...). Enquanto assim for, continuaremos a sair da crise para estimular a depressão (OOSTERBEEK, 2012).

Vivemos um ciclo de transição, que em muito se assemelha à década de 30 do século passado, agora numa escala que abraça todos os continentes de forma mais incisiva. Mas, para além da descrença nas instituições e dos radicalismos simétricos unidos pelo ódio, vai-se instalando o medo, a mediocridade, o conformismo, a burocracia. Esse é o verdadeiro perigo, que reduz empresas a parasitas do Estado, que transmuta o ensino superior em caixa-de-ressonância, que transforma trabalhadores e técnicos em funcionários de formalidades vazias e angústias ambulantes, oscilando entre o esgotamento e a depressão.

Esta época de transição navega entre um sistema que já não funciona (o sistema monetário internacional, as fronteiras entre países, as regras de mercado, os modelos de ensino, as estruturas de socialização,) e um futuro que ninguém ainda consegue antecipar com rigor. Estão abertas, porém, e como sempre que no passado se viveram transições deste tipo, duas vias principais: ou o aprofundamento das interacções entre grupos e o aumento da mobilidade e das trocas comerciais num quadro jurídico de "Estado Global de Direito"; ou o isolacionismo, a rigidez territorial e a xenofobia. Qualquer um dos dois permite recomposições futuras, mas o modelo da rigidez e do isolacionismo (que está a ganhar terreno na Europa e no Mundo) sempre conduziu às guerras e a muitas mortes, com brutal decréscimo da economia.

Figura 2: Dois caminhos para um futuro de incerteza

Fonte: Ilustração desenvolvida pelo autor.

Não é fácil escolher. O caminho da interacção crescente implica rever fronteiras, facilitar a mobilidade e inovar na tecnologia, e foi o programa após a queda do muro de Berlim porém sem evitar a perda de qualidade de vida de milhões de pessoas que antes se enquadravam na classe média do hemisfério Norte. Esse ciclo, que terminou com o início da depressão de 2008, tem no seu activo os muitos mais milhões que, no hemisférico sul, acederam a classes médias/remediadas (sem jamais atingirem o status, entretanto perdido, da classe média Europeia). Mas para prosseguir nesse caminho seria necessário criar governos regionais mais amplos que os Estados-nação (União Europeia, Mercosul, etc.), assegurar uma participação efectiva das populações nos processos de decisão, promover um combate sério ao desemprego através do alargamento da ocupação em serviços de qualidade (mesmo que baixando os salários efectivos individuais, aceitando uma inflação maior).

Ninguém que hoje tenha poder parece pensar prosseguir esse caminho, e a caixa de Pandora vai-se abrindo para soluções de risco máximo, evidenciadas pelos radicalismos de que é exemplo máximo o Daesh (que já é mais Estado do que muitas burocracias estatais, porque une uma massa humana em torno de um programa e de uma esperança, que passa certamente pelo extermínio do nosso modo de vida).

É tempo de compreender que as oportunidades de futuro se geram em momentos assim. E afinal não é tão difícil descobrir uma agenda convergente: a paz (que a grande maioria ainda quer), o pão (sem o qual essa maioria irá continuar a mudar, para se aproximar do campo da violência), a educação integradora (que não se faz sem dinheiro, e sem a qual se podem formar excelentes técnicos, mas cresce a xenofobia), a habitação digna (incompatível com a pauperização das classes médias), o acesso à cultura (fundamental para uma resiliência apoiada na diversidade) e a integração produtiva intergeracional (de jovens e de idosos). A rentabilidade será certamente maior nestes investimentos!

Numa magnífica entrevista ao jornal português *Expresso*, Ahmed Abbadi dizia que o estado islâmico se apoia na combinação de um sonho de dignidade com um sonho de unidade islâmica e acrescentava: “Não se pode responder a um sonho com uma lengalenga. Responde-se a um sonho com outro sonho, mais forte e mais atraente”.

É por isso que um futuro económico, social e ambiental ambicioso e resiliente só poderá estruturar-se a partir das humanidades e resolvendo a contradição entre direitos nacionais e economia global através de meca-

nismos de convergência cultural apoiada na diversidade, e não na supressão desta.

Neste contexto, o património cultural material valorizado pelas ciências humanas, por ser intelectualmente apropriável por distintos interesses, revelar-se-á mais eficiente e resiliente, apesar da actual moda que privilegia o património intangível, dado que esta é uma enorme *Caixa de Pandora* que reforça todos os nacionalismos, radicalismos e confrontações.

3 AGRAPHA NOMOI

> [...] *o tempo que terei para agradar aos mortos, é bem mais longo do que o consagrado aos vivos [...]*
>
> [...] *nem eu creio que teu édito tenha força bastante para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, que nunca foram escritas* [...] (SÓFOCLES, Antígona)[5]

Há quase 2.500 anos, Sófocles definia dois princípios fundamentais para superar dificuldades e potenciar dinâmicas convergentes de futuro: por um lado agir pensando para além do curto prazo; por outro lado compreender que as leis escritas são sempre mais fracas do que os valores culturais (que se exprimem como leis não escritas, ou *agrapha nomoi*). É aliás por isso que as leis mudam, já que são elas que se acomodam ao "espírito do tempo" (nele se incluindo as tendências culturais emergentes), e não o oposto.

As contradições que atravessam a temática da gestão patrimonial são crescentes[6]. Num ciclo em que se enfraquece a esfera pública (base das fronteiras existentes) em favor dos direitos individuais (que favorecem recomposições de fronteira) e dos direitos difusos (em grande medida "não escritos"), o enquadramento jurídico internacional, largamente vertido para as legislações nacionais, revela-se cada vez mais frágil e insuficiente, exigindo novas abordagens.

---

5 Sófocles, *Antígona*. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/antigone.pdf>.

6 Vd., por exemplo, MOURÃO, H. O patrimônio subaquático: Incompatibilidade entre a Convenção internacional da UNESCO e a legislação brasileira. In: OOSTERBEEK, L.; AHMED, F. (eds.). *Interfaces Multidisciplinares do Direito para a Gestão Integrada do Território*. Tomar: CEIPHAR, 2014. p. 151-158. (Série Area Domeniu, v. 5)

Como em *Antígona*, é fundamental identificar tendências e processos estruturantes a partir da perplexidade perante a destruição maciça de marcadores territoriais que renasce de forma mais brutal com os radicalismos políticos, mas de forma não menos destruidora com a pressão para o crescimento económico que se tornou a prioridade máxima face ao contexto de depressão económica em que vivemos. Não basta escrever leis que por um lado se revelam impotentes em cenários de guerra (do Afeganistão e Síria à Somália) ou em territórios que não podem ser sistematicamente policiados (como no caso da arqueologia subaquática), e que por outro são acompanhadas de um desinvestimento galopante no domínio das ciências históricas (as únicas que produzem conhecimento novo e não segregador na base do estudo racional dos vestígios materiais do passado).

Torna-se claro que em sociedades cada vez mais participativas (democráticas ou não), a afinidade entre os cidadãos e o património é uma pré-condição para que tal desinvestimento seja travado e invertido. Cidadãos com uma noção mais complexa do passado, tomarão decisões mais conscientes e racionais no presente e para o futuro, mas para tal é fundamental que se possam apropriar dos vestígios desses passado, não apenas de forma pública ou difusa. Como referiu Henrique Mourão (2014) na Conferência *Herity* realizada em dezembro de 2014 em Florença:

> É verdade que a UNESCO 70 foi criada em um contexto de desordem internacional, sem um sistema legal de controle, no que diz respeito ao saque e ao comércio de antiguidades, particularmente num momento de consolidação de novos estados pós-coloniais. Assim, suas decisões pareceram as melhores no momento. Contudo, elas não resolveram os problemas que as antecediam e geraram novos problemas.

O maior dos problemas é o que resultou de uma relação dos cidadãos com os vestígios do passado que não apenas os divorciou desses vestígios patrimoniais (restringindo a apropriação económica), mas, sobretudo, estabeleceu uma relação de fruição como bens de consumo na esfera da diversão (nela se incluindo o turismo) e cada vez menos na esfera da educação (de que a redução das componentes lectivas em Humanidades nos diversos países é uma clara expressão). Sociedades assim divorciadas da dimensão cognitiva dos bens culturais do passado tendem a não considerar o seu valor, substituindo-o por uma vaga e segmentada noção de memória, fonte de conflitos.

Figura 3: Articulação entre património cultural e Estado de Direito

Fonte: Ilustração desenvolvida pelo autor.

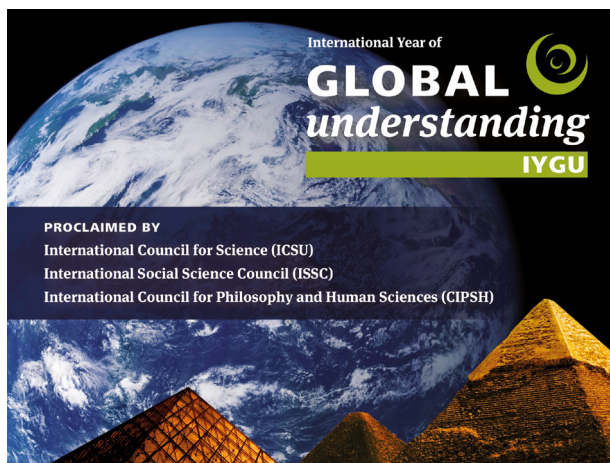
Na esfera estritamente jurídica, importa compreender que o chamado "Estado de Direito" não decorre das emoções da memória e sim de um esforço racional de abstracção, apoiado nas ciências humanas. O recuo destas, e do seu principal suporte que são os documentos materiais (em investimentos seleccionados pela lógica do uso comercial selectivo e turístico, mas não da fruição económica e cultural difusa e individual), são hoje as bases principais em que radicam os processos de destruição do Estado de Direito (que encontram em movimentos como o Daesh a sua máxima expressão).

Retomar uma relação com os vestígios materiais do passado, mediada pelas ciências humanas, é por isso uma necessidade premente para que a construção de um futuro marcado pela incerteza não desemboque no colapso da ciência e da racionalidade (OOSTERBEEK, 2011). É por isso esta reflexão sobre a temática das fronteiras deverá estar presente na discussão que se fará ao longo de 2016, no *Ano Internacional do Entendimento Global*[7], sobre a forma como a vida local no quotidiano se articula com a dimensão global e sobre a importância das ciências nesse processo. E é

[7] O Ano Internacional do Entendimento Global é uma iniciativa promovida pela União Geográfica Internacional, que mereceu o apoio da Unesco e será proclamada para decorrer em 2016, pelo Conselho Internacional das Ciências (ICSU), o Conselho Internacional das Ciências Sociais (ISSC) e o Conselho Internacional de Filosofia e Ciências Humanas (CIPSH).

também por essa razão que se torna imperioso discutir em especial a utilidade das Ciências na gestão quotidiana dos territórios, que será um dos temas da Conferência Mundial das Humanidades[8], em 2017.

Figura 4: Logotipos do Ano Internacional do Entendimento Global e da Conferência Mundial das Humanidades

Fonte: <http://www.global-understanding.info/pt/iygu-brochures/

Fonte: <http://www.humanities2017.org/>

[8] A Conferência é organizada pelo CIPSH, com a Unesco e o consórcio LiègeTogether, e terá lugar de 6 a 12 de agosto de 2017, em Liège (Bélgica). Uma conferência preparatória latino-americana, centrada na temática das Humanidades e da Gestão Integrada do Território, terá lugar no Brasil, em 2016.

Neste contexto, é fundamental compreender que um factor de complexificação crescente dos processos de reconfiguração identitária é formado pelos processos migratórios. A mobilidade, que dominou o comportamento dos grupos humanos na quase totalidade do seu percurso, foi severamente restringida com o advento da agricultura e a subsequente definição de fronteiras de propriedade. Porém, as migrações permaneceram como processo relevante, especialmente em períodos de mudança[9]. Decorrentes de dinâmicas humanas (agricultura, comércio, violência), de processos climático-ambientais (mudanças climáticas, catástrofes naturais, variações no bioma) ou de processo mistos (sobrepopulação), as migrações foram estruturantes de grandes momentos de transição, como a substituição das populações de Neandertais por homens anatomicamente modernos na Europa do Paleolítico superior, como as grandes migrações do Iº milénio da nossa Era, na Eurásia, na América do Sul ou em África, ou como as migrações das diásporas africanas, europeias e judaicas nos séculos XIX e XX.

Todas as migrações conduziram a redefinições identitárias (integradoras ou segregadoras), assentes em complexos equilíbrios entre tradições diversas e valores emergentes. Continuidade e mudança marcaram esses períodos, em que normas jurídicas ancestrais, como a pena de Talião, foram sendo substituídas pelo Direito racional: a conformidade com a Lei, e não apenas a reacção emotiva.

As identidades são estruturadas por essas migrações (que disseminam valores, mas reforçam os mecanismos de exclusão), em processos de afirmação pela negativa de exclusões mútuas de natureza espacial (locacional), étnico-cultural e tecnológica. No mundo actual, o desenraizamento locacional é muito forte, a fragmentação de *ethos* é exponencial e a iliteracia tecnológica é igualmente dominante. Estas tendências afectam directamente a percepção cultural dos valores patrimoniais culturais, sobretudo em comunidades que procuram uma ruptura com as suas anteriores experiências de vida: para estas, a dinâmica segregadora e por vezes xenófoba do património intangível é mais interessante do que os processos que fazem do património material uma realidade concreta, "síntese de múltiplas determinações." (KOSÍK, 1969) Também neste quadro, valorizar o entendimento histórico, antropológico e filosófico do património cultural, para além da sua conjuntural versão memorialista, possui implicações estratégicas de médio e longo prazo que são essenciais.

---

[9] Vd., por exemplo, BRAUDEL, Fernand. *Memórias do Mediterrâneo*: Pré-História e Antiguidade. Lisboa: Terramar, 2001.

É esse entendimento racional, mas prospectivo, que permitirá que os valores emergentes das novas leis não escritas possam superar as fronteiras obsoletas, mantendo o primado de um Direito que seja "um caminho, entre a Cultura que o determina e a Cultura em que se exercita e que codetermina.", nas palavras de Paulo Ferreira da Cunha (2014).

AGRADECIMENTOS

A pesquisa desenvolvida pelo autor nas temáticas de gestão integrada do território está enquadrada no Instituto Terra e Memória, membro do Centro de Geociências da Universidade de Coimbra, e em particular do projecto UID/Multi/00073/2013.

REFERÊNCIAS

AHMED, Flávio. *Direitos Culturais e Cidadania Ambiental no Cotidiano das Cidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

AUSTER, Paul. *Experiências com a verdade,* Lisboa, ASA, 2003. 201p.

BRAUDEL, Fernand. *Memórias do Mediterrâneo*: Pré-História e Antiguidade. Lisboa: Terramar, 2001.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Arqueologia da culturalidade do direito constitucional. Um património cultural esquecido. In: OOSTERBEEK, L.; AHMED, F. (Eds.). *Interfaces Multidisciplinares do Direito para a Gestão Integrada do Território*. Tomar: CEIPHAR, 2014. (série Area Domeniu, v. 5), p. 17-28.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

______. Fundamentos constitucionais do Meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: OOSTERBEEK, L.; AHMED, F. (Eds.). *Interfaces Multidisciplinares do Direito para a Gestão Integrada do Território*. Tomar: CEIPHAR, 2014. (série Area Domeniu, v. 5), p. 69-91.

KOSÍK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

MOURÃO, H. O patrimônio subaquático: Incompatibilidade entre a Convenção internacional da UNESCO e a legislação brasileira. In: OOSTERBEEK, L.; AHMED, F. (Eds.). *Interfaces Multidisciplinares do Direito para a Gestão Integrada do Território*. Tomar: CEIPHAR, 2014. (série Area Domeniu, v. 5), p. 151-158.

______. Regulamentação do comércio e certificação internacional: a publicização e a corresponsabilidade na gestão privada de bens móveis da antiguidade. In: INTERNATIONAL HERITY CONFERENCE: SERVICES FOR CULTURE. A VISIT OF QUALITY, 5., 2014. *Abstracts*... Roma: HERITY, 2014.

OOSTERBEEK, L. Ordenamento cultural de um território. In: PORTUGAL, José; MARQUES, Suzana (Eds.). *Gestão cultural do território*. Porto: Setepés, 2007.

______. Dominant *versus* undermined values? A perspective from the most western seaboard of Europe. In: QUAGLIUOLO, M. (Ed.). *Measuring the value of material cultural HERITAGE*. Roma: DRI - Fondazione Enotria ONLUS, 2010. p. 46-53.

______. Is There a Role for the Humanities in Face of the Global Warming and Social Crisis? *Journal of Iberian Archaeology*, v. 14, p. 97-103, 2011.

______. Looking at a global disruption in three steps, plus one to overcome it. *Territori della Cultura*, n. 8, p. 14-21, 2012.

______; SOARES, A. L. R.; CEREZER, J. Arqueologia Experimental e Direitos de Propriedade. In: PREVE, D. R.; ENGELMANN FILHO, A.; CAMPOS, J. B. (Eds.). *Patrimônio Cultural, Direito e Cidadania*. Erechim: Habilis, 2013. p. 143-154.

UNEP. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. Estocolmo de 5 a 16 junho de 1972. Disponível em: <http://www. unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>. Acesso em: 17 set. 2015.

UNESCO. *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural*. Paris de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972. Disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

UNODA. *A Convenção Sobre Armas Biológicas*. Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Tóxicas e sobre a sua Destruição. 1972. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio/>. Acesso em: 17 set. 2015.

O PATRIMÔNIO CULTURAL PROTEGIDO PELO ESTADO BRASILEIRO

Fabiana Santos Dantas
Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Professora Adjunta da UFPE-CCJ e procuradora federal.
E-mail: fabiana.dantas@ufpe.br.

Resumo: O patrimônio cultural goza de proteção jurídica com fundamento em normas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais. O objetivo deste artigo é proporcionar uma visão panorâmica da atuação do Estado brasileiro, tomando por base a política de preservação federal, a partir da exposição sucinta das principais normas, instrumentos e categorias de bens acautelados. A diversidade de instrumentos e bens permitirá vislumbrar as diferentes formas de promoção e proteção manejadas pelo Estado, bem como permitirá refletir sobre sua importância para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Patrimônio cultural. Políticas públicas de preservação.

1 INTRODUÇÃO

Cultura é um processo de adaptação ao meio ambiente imaginado e controlado pelo Homem, mais célere e flexível do que a adaptação genética, e que também possui a vantagem de ser facilmente transmissível (CUCHE, 1999, p. 10). Essas estratégias de adaptação e de sobrevivência são testadas, acumuladas, transmitidas e reproduzidas através das gerações, e passam a constituir o acervo de conhecimentos e experiências de um grupo, que reflete o seu modo peculiar de existência, de compreensão e transformação da realidade, e formam o conjunto denominado "patrimônio cultural".

A noção de patrimônio surge quando o indivíduo ou grupo de indivíduos reconhece como seu um objeto ou grupo de objetos. Essa concepção

traz embutida a ideia de apropriação pelos indivíduos, e sugere que ele possui *valor*, apreço individual ou social atribuído aos bens de uma circunstância histórica e segundo o quadro de referências e representações. Portanto, o patrimônio cultural é uma construção social (constructo), que depende daquilo que um determinado grupo humano, em dado momento, considera digno de ser legado às gerações futuras.

Os elementos que formam esse acervo, denominados bens culturais, são heterogêneos e condicionados por fatores ambientais, econômicos e sociais que dão ensejo à diversidade. Os tempos mudam, os desafios e as respostas mudam, e tais elementos estão sujeitos a permanente e contínua valoração pela sociedade, que determina quais permanecerão e serão legados às futuras gerações, quais serão substituídos, e quais serão esquecidos.

Até a primeira metade do século XX, o patrimônio cultural era "sinônimo de obras monumentais, obras de arte consagradas, propriedades de grande luxo, associadas às classes dominantes, pertencentes à sociedade política ou civil", tais como palácios, residências dos nobres ou locais relevantes para a História Política (BARRETTO, 2000, p. 9-11). Entretanto, como a dinâmica é própria do fenômeno, esse conceito mudou, como também mudaram os conceitos de "histórico", "artístico", "belo", entre outros, pelo que o patrimônio cultural passou a englobar os utensílios, hábitos, usos, costumes, crenças e a vida cotidiana de todos os segmentos que compuseram e compõem a sociedade. É fato que não constitui o conjunto de *todas* as coisas, mas daquilo que é passado mediante a seleção consciente ou inconsciente, pelo desejo de legá-las ao futuro (SILVA, 2003).

Há uma diferença de amplitude importante entre o conceito doutrinário de patrimônio cultural e o conceito legal para fins de preservação. O primeiro abrangerá a totalidade dos bens culturais, e o segundo necessariamente será mais restrito, pois contemplará apenas aqueles bens que foram selecionados pelos agentes e órgãos do Estado ao delinear o conjunto dos bens protegidos pela ação estatal, por meio de uma política pública de preservação. O fato é que a dualidade de concepções – doutrinária e legal – atende também a uma diferença de funções: as teorias e conceitos doutrinários visam explicar um fenômeno, mas o conceito legal visa criar parâmetros para que o Estado possa selecionar, proteger e transmitir aqueles bens que, atendendo às normas jurídicas, deverão constituir o sistema referencial da identidade cultural do povo e da própria instituição.

O objetivo do presente capítulo é analisar o conjunto de bens culturais protegidos pelo Estado brasileiro, a partir de sua tipologia legal em nível federal, demonstrando as linhas gerais dos regimes jurídicos correspondentes às diversas categorias, bem como realizar uma análise do significado da preservação do patrimônio cultural do ponto de vista estatal. Para tanto, a metodologia utilizada consistiu em pesquisa bibliográfica, realizada por meio da análise e fichamento crítico dos livros, artigos científicos e documentos referidos ao final, além da pesquisa documental, especialmente leis e outros instrumentos normativos.

2 PANORAMA DA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL

O patrimônio cultural é objeto de normas internacionais e nacionais em razão de sua importância fundamental para os indivíduos, grupos e instituições, como o Estado. Partindo do pressuposto de que a Cultura é o *habitat* do Homem, os bens culturais compõem o meio ambiente necessário à sobrevivência, e compreende também o conjunto das condições culturais, psicológicas e morais indispensáveis à vida. Além disso, e para desde já afastar a falsa dicotomia entre Natureza e Cultura, deve-se considerar que em um mundo globalizado não há lugar intocado pela ação humana que, mesmo sem ser direta, consegue transformar e interferir no meio ambiente sob a forma de poluição da água, do ar, da exaustão de recursos naturais e em função das mudanças climáticas de origem antrópica. Em tempos de crise climática, os modos de viver e fazer das sociedades, nisso incluída por evidente as formas de produção econômica, são considerados fatores decisivos tanto para o problema quanto para as soluções do aquecimento global, entre outras questões ambientais do nosso tempo.

Para garantir a todos um *habitat* cultural saudável, é necessário adotar princípios e instrumentos semelhantes àqueles utilizados para a tutela do meio ambiente natural, assumindo uma postura conservativa que determinará as espécies de normas jurídicas a serem utilizadas, genericamente classificadas em normas de *proteção*, cujo conteúdo visa adotar medidas preventivas para evitar danos aos bens culturais; normas de *conservação*, cuja tônica é a preservação e, principalmente no âmbito do direito internacional público, as normas de *restituição* (para a devolução de bens ilicitamente exportados) e de *retorno*, em que a restituição é promovida quando

a aquisição do bem não resultou de afronta à legislação, porém é reconhecida a necessidade de recomposição do patrimônio cultural de determinado povo, em geral fruto de normas bilaterais (DANTAS, 2011, p. 106).

O direito internacional público protege os bens culturais porque eles são manifestações da criação humana que interessam não só aos povos que os fizeram, mas a toda Humanidade. O pressuposto para a existência de uma proteção jurídica de bens culturais é conceber a humanidade como sujeito de direito internacional público, reconhecendo-lhe interesses que são comuns a todos os homens e superiores aos objetivos imediatos e particulares dos Estados (GOUVEIA, 2004, p. 85).

Entre as inúmeras normas internacionais que versam sobre bens culturais, podem ser citados como principais instrumentos multilaterais na proteção do patrimônio cultural em razão de sua função axial[1]: a Convenção da Haia de 1954; a Convenção sobre as medidas que devem ser adotadas para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência de propriedade ilícitas de bens culturais (1970); a Convenção relativa à proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1972); a Convenção sobre a proteção do patrimônio cultural subaquático (2001); a Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial (2003) e a Convenção para a promoção e proteção da diversidade de expressões culturais (2005).

No âmbito do direito positivo interno, o patrimônio cultural é definido pelo artigo 216 da Constituição Federal para fins de tutela estatal, partir da delimitação de um conjunto de bens culturais preserváveis por meio da *tutela jurídica*. Tal artigo o define a partir de elenco apenas aparentemente taxativo, haja vista que contém expressões que tornam o seu objeto amplo: formas de expressão; modos de criar, fazer e viver; criações científicas, artísticas e tecnológicas; obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. As diversas categorias não são mutuamente excludentes, de modo que um bem pode ser considerado ao mesmo tempo histórico e científico, por exemplo.

---

[1] A escolha dessas normas internacionais dentre tantas outras que tratam do patrimônio cultural deve-se ao fato de que permitem mapear a evolução da sistemática de proteção iniciando por eventos isolados, como guerras e tráfico ilícito, concebendo um patrimônio material da Humanidade emerso e submerso, até a consagração da categoria imaterial e da diversidade como um bem em si (DANTAS, 2010a, p. 87).

O artigo 216 da CF/88 estabelece duas ordens de critérios: a primeira – o valor – adjetiva o bem (arqueológico, paisagístico, por exemplo). Em segundo, como parâmetro da tutela, diz que esse bem adjetivado deve ser referente à identidade, à memória e à ação dos grupos formadores da sociedade brasileira. Para esclarecer a aplicação desse dispositivo, tome-se o seguinte exemplo: uma escultura é um bem cultural, que poderia ser adjetivado como histórico ou artístico, porém, só será considerado patrimônio cultural para fins de tutela jurídica por parte *do Estado*, por intermédio dos seus órgãos e entidades, se for representativo da identidade, da memória e da ação dos grupos formadores da sociedade brasileira.

Logo, percebe-se que o conceito constitucional de patrimônio cultural é mais restrito que o conceito doutrinário devido à adoção de parâmetros (memória, ação, identidade) e da valoração, consoante os tipos de valor admitidos pela CF/88, e também porque a identificação do bem para fins de tutela pressupõe a existência de um interesse público que legitime a seleção pelo Estado e a sua atuação na preservação[2].

O conceito constitucional de patrimônio cultural é formal, no sentido de que não se reporta a conteúdos específicos e nem traz definições dos elementos que arrola. A interpretação do citado artigo é desafiadora e complexa, porque engloba conceitos indeterminados e valores[3], dependendo em concreto da atividade administrativa, que é discricionária. Além da Administração Pública, o Poder Judiciário também atua para delinear os contornos da definição legal do patrimônio cultural, não só por realizar o controle da discricionariedade da Administração Pública na valoração dos bens culturais, mas porque pode ativamente reconhecer o valor cultural dos bens, avaliar a licitude/ilicitude de determinadas práticas culturais[4], o que determina se podem ou não ser objeto de proteção

---

[2] Ainda, há um conceito legal amplo e restrito de patrimônio cultural, como reconheceu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 182.782-3/RJ. Restrita seria a definição do Decreto-lei 25/37 ao adjetivar como "históricos" apenas os bem vinculados a fatos memoráveis e como "artísticos" apenas aqueles dotados de valor excepcional; e ampla seria aquela decorrente do artigo 216 da CF/88.

[3] Essa liberdade de escolha, dentro dos parâmetros legais, decorre dos conceitos indeterminados contidos na Lei, ou de uma autorização conferida pelo legislador, consciente da sua incapacidade de prever todas as condutas possíveis. A definição do que é "histórico", "artístico", "paisagístico", que são conceitos indeterminados, depende da atuação técnica, do estado da arte, e da maior ou menor participação dos cidadãos na formação da vontade administrativa (MARQUES NETO, 2002).

[4] Um exemplo em que o Poder Judiciário negou o caráter de patrimônio cultural a uma manifestação popular: Recurso Extraordinário 153.531/SC. Um segundo exemplo da importância do Poder Judiciário na definição do patrimônio cultural é que ele pode ser um agente na

ou reprimidas, como também permitir que outros atores sociais, além da Administração Pública, possam atuar na identificação do patrimônio cultural.

A identificação de um bem do patrimônio cultural *brasileiro* pode ser feita utilizando analogicamente os critérios tradicionais do direito internacional público para a determinação da nacionalidade, quais sejam o *jus soli* e o *jus sanguinis*, referidos por Soares (2001, p. 452-453): serão bens culturais brasileiros aqueles criados por brasileiros, ainda que residentes fora do Brasil, bem como aqueles aqui produzidos, independentemente da nacionalidade do autor, ao que acrescentamos aqueles que tenham por objeto aspectos ou referências à cultura brasileira.

Finalmente, é de se destacar que as legislações estaduais e municipais podem adotar um conceito diferente de patrimônio cultural, com diversos critérios de reconhecimento e seleção, mas não podem diminuir o nível de proteção estabelecido por normas federais, nem contrariar a configuração dos institutos jurídicos de proteção, mas lhes é lícito criar novos instrumentos (SOUZA FILHO, 2005, p. 121-122).

Atualmente, a configuração constitucional das competências materiais comuns[5] e legislativa concorrente[6], sem a devida regulamentação da cooperação por lei complementar, criou um cenário em que a União discricionariamente seleciona o patrimônio a ser protegido em nível federal, tem competência fiscalizatória e legislativa para edição de normas gerais; o estado-membro discricionariamente seleciona o patrimônio a ser protegido em nível estadual, tem competência fiscalizatória e legislativa plena, enquanto não for editada norma geral; o município discricionariamente seleciona o patrimônio a ser protegido em nível municipal, tem competência fiscalizatória (observada a fiscalização federal e estadual) e legislativa supletiva, enquanto que o Distrito Federal detém suas competências

---

identificação do valor cultural dos bens, quando não o fizer a Administração Pública. Nesse sentido, o Recurso Especial 147.949/MG no qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece a possibilidade de analisar e julgar o valor histórico e artístico de um bem, para fins de anular ou manter, e acrescente-se determinar, o tombamento de bens, desde que seja em procedimento ordinário ou de desapropriação, devido à necessidade de dilação probatória, inclusive com a produção de prova pericial.

5 Art. 23, III, IV, V, VI e parágrafo único da Constituição Federal. Observe-se que a Lei complementar n. 140/2011 não se aplica diretamente ao patrimônio cultural.

6 Art. 24, VII, VIII, IX da Constituição Federal. Observe-se que não há uma norma geral sobre a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Em sentido contrário Miranda (2014, p. 1-2; 26), que considera o Decreto-lei 25/37 como "lei nacional", aplicável à União, Estados Distrito Federal e Municípios.

específicas, todas em colaboração com a sociedade e do indivíduo, como prescreve o artigo 225.

Nesse contexto em que há superposição da atividade administrativa de valoração e preservação, somada à diversidade de critérios de reconhecimento e bens protegidos, normas e instrumentos, a fiscalização e a proteção são imensamente dificultadas na prática, ainda que se conceba a possibilidade de um ente federativo fiscalizar bens culturais protegidos por outros, simplesmente porque não há correspondência entre valores e instrumentos.

De fato, a previsão de uma competência comum não determina atuação simultânea entre as esferas da Federação[7], e enquanto não houver a edição de uma norma geral federal sobre a preservação do patrimônio cultural, o exercício cooperativo da competência comum continuará sofrendo o obstáculo intransponível da falta de uniformidade de instrumentos e valorações. Por essa razão, o entendimento mais compatível com a sistemática normativa em vigor parece ser que cada esfera da Federação é competente para proteger e preservar o patrimônio cultural por ela selecionado e valorado, determinando-se a incompetência em relação aos demais bens culturais valorados[8], até que sejam editadas normas gerais pela União, e a lei complementar discriminando as formas de cooperação ou a efetivação do Sistema Nacional de Cultura[9] ou do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural.

Em nível infraconstitucional, há diversas normas não codificadas, assistemáticas e de ramos variados, que têm os bens culturais por objeto. Esse "conjunto" de normas de direito público e privado estabelece um regime diferenciado de fruição, uso, proteção e disposição de bens considerados portadores de valor, que justifica a sua tutela diferenciada, em razão de serem testemunhos e suportes da memória e da identidade da nação brasileira. Podem ser citados: o Decreto-lei 25/37, que instituiu o instrumento do tombamento; a Lei 3.924/61, para bens arqueológicos emersos, já referidos anteriormente, e a Lei 7.542/86, para bens arqueológicos submersos; a Lei 9.605/98, Lei 11.483/2007, entre outras.

---

[7] ADI 2544, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2006, DJ 17-11-2006 pp-00047 Ement vol-02256-01 pp-00112 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 73-86).

[8] Cf. o disposto no artigo 2º, III, do Decreto 6.844/09. Quanto aos limites da competência comum, cf. Apelação Cível 1.456.519 (Tribunal Regional Federal da 3ª Região), publicado no e-DJF3 Judicial 1 DATA: 17/10/2014.

[9] Instituído pela Emenda Constitucional 71/12.

No âmbito infralegal, é de se notar o Decreto 3.551/01, que instituiu o instrumento do registro; a Resolução 01/86, do Conama, sobre procedimentos para a realização do Estudo de Impacto Ambiental, um dos elementos da Avaliação de Impacto Ambiental, importante instrumento de gestão do patrimônio arqueológico previsto pela Lei 6.938/81, as diversas Portarias do IPHAN, das quais podem ser citadas as de nº 420/2010 e 187/2010 e a Instrução Normativa 01/2015, sobre licenciamento ambiental.

Ao lado da legislação federal, existem normas estaduais e municipais que preveem instrumentos e valores distintos. Diferentemente do que acontece com o meio ambiente natural, não houve a criação de uma lei geral diretiva das competências remanescente dos Estados e supletiva dos municípios, apesar da competência comum da preservação do patrimônio cultural, como citado acima.

A legislação nacional sobre o patrimônio cultural caracteriza-se por uma convergência entre diversos ramos do Direito (constitucional, administrativo, ambiental, civil, penal, processo civil e penal), além de ser caracteristicamente transdisciplinar, pois sua interpretação e aplicação exige a abordagem de diversas outras áreas do conhecimento, tais como Arquitetura, Engenharia, Ecologia, Turismologia, Antropologia, Sociologia, História, complexidade refletida no cotidiano da atuação da Administração Pública na identificação, proteção e gestão do patrimônio cultural.

3 CONTORNOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL ACAUTELADO PELO ESTADO BRASILEIRO

Como visto no item anterior, o conceito de patrimônio cultural (em geral) é distinto do conceito de patrimônio cultural acautelado (protegido). Dizendo de outra maneira, tudo que o homem produz ou dota de significação pode ser considerado "bem cultural", mas nem todos os bens serão objeto de proteção estatal.

O patrimônio cultural protegido é uma construção, baseada na seleção de bens que serão geridos pelas esferas estatais. Essa "seletividade", alçada à categoria de princípio interpretativo, parte da premissa de que nem tudo que é produzido ou apreciado pelo Homem pode ou deve ser preservado. O *princípio da seletividade* impõe a discriminação entre os bens que são preservados e transmitidos por meio de critérios esta-

belecidos na legislação, do ponto de vista da representatividade e não da exaustividade.

No Direito brasileiro, a relevância da preservação do patrimônio cultural é evidenciada pela previsão na Constituição Federal, que serve de parâmetro para a seleção dos bens a serem protegidos pela tutela estatal, impondo que os bens escolhidos promovam o pluralismo, a dignidade da pessoa humana, não veiculem ideologias discriminatórias, e sejam capazes de transmitir os ideais de uma sociedade que se pretende "fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social". A Constituição estabelece como parâmetro de seleção a representatividade do bem ou conjunto de bens para a memória (referente ao passado e à ação passada), a identidade e a ação (presente) dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira. Portanto, o patrimônio cultural selecionado e transmitido deve atender a tais requisitos, e só então será legítima a ação estatal do esforço de preservação, especialmente quando consideramos o dispêndio de recursos públicos (DANTAS, 2010b).

Há três maneiras básicas de considerar um bem selecionado para fins de preservação estatal em nível federal: a lei diretamente confere o *status* de bem preservável (por exemplo, bens arqueológicos pré-históricos, ou paleontológicos) ou esses bens são escolhidos mediante a discricionariedade administrativa do IPHAN, que possui caráter técnico, com a utilização de instrumentos administrativos, como o tombamento[10], o registro, a chancela, entre outros; ou, em terceiro lugar, são bens selecionados por meio da atuação do Poder Judiciário.

Fazendo uma síntese apertada, podem ser considerados bens preserváveis federais os seguintes: bens tombados (e em processo de tombamento), bens registrados (e em processo de registro), os bens valorados do patrimônio ferroviário (definidos pela Lei 11.483/07), bens arqueológicos, bens paleontológicos, paisagens chanceladas, e bens protegidos por legislação específica (por exemplo, os bens produzidos no Brasil até o fim do período monárquico, que não podem ser exportados por força da Lei 4.845/65)[11].

[10] O artigo 216, § 5º, da Constituição Federal, promove o tombamento legislativo dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Nesse caso, cabe ao IPHAN tão somente identificar tais valores, sem a sistemática do Decreto-lei 25/37.

[11] O artigo 216 da Constituição Federal ainda prevê como instrumento de preservação "outras formas de acautelamento", que podem ser atos administrativos, termos de ajustamento,

A variedade de instrumentos decorre da heterogeneidade dos bens protegidos. O tombamento e a sua sistemática de proteção só são aplicáveis ao patrimônio material imóvel ou móvel, enquanto que o registro é aplicável aos bens imateriais. Também há instrumentos administrativos que não foram ainda regulamentados, como o inventário e a vigilância.

Nos próximos itens serão sucintamente apontados os bens culturais selecionados, procedimentos de atuação estatal e efeitos jurídicos da aplicação dos diferentes instrumentos legais de identificação, preservação e transmissão.

3.1 Bens tombados e em processo de tombamento

Bens tombados e em processo de tombamento são bens culturais materiais, móveis ou imóveis, isolados ou em conjunto, públicos ou privados, cujo valor foi declarado pelo Poder Público, em razão do que sua integridade física é protegida mediante a limitação dos poderes inerentes ao direito de propriedade (usar e dispor), impondo **obrigações de fazer** (conservar o bem cultural tombado, notificar a autoridade em caso de roubo ou dano), bem como de **não fazer** (não realizar intervenções físicas sem a prévia autorização estatal). A finalidade desse instrumento é impedir que alterações físicas sem controle da Administração descaracterizem o objeto, prevenindo ameaças a sua existência, integridade e a permanência dos seus valores para a coletividade e cuja conservação é de interesse público, bem como garantir a sua visibilidade e ambiência através de uma área de proteção denominada vizinhança ou entorno.

Para o Decreto-lei 25/37 tombar é o ato complexo final de um processo administrativo, que consiste em inscrever um bem material móvel ou imóvel, público ou privado, isolado ou considerado em conjunto, em livro próprio[12] (SILVA, 2003, p. 122). Em geral, possui natureza de ato administrativo, mas também pode ter origem legislativa ou judicial. Para os bens culturais os critérios de tombamento são o excepcional valor para a História do Brasil acrescido do interesse público; ou excepcional valor

convênios, ou seja, atos administrativos ou ajustes que visem à preservação, promoção e difusão do patrimônio cultural brasileiro.

12 Existem quatro livros previstos no Decreto-lei 25/37: Livro do Tombo Histórico; Belas Artes; Artes aplicadas e Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico. O artigo 4º, que prevê os livros do Tombo, ainda não foi regulamentado.

arqueológico, etnográfico, bibliográfico e artístico, acrescido do interesse público, enquanto que para os bens naturais, sítios e paisagens os critérios são a feição notável ou a indústria humana[13].

A competência comum das três pessoas de direito público interno para o tombamento justifica-se pela gradação de interesses públicos a serem protegidos, pois existem bens com valor histórico local, mas não nacional ou estadual (TELLES, 1997, p. 358). Os fundamentos legais para o exercício dessa competência são o artigo 216 da Constituição Federal, que prevê o tombamento como instrumento de proteção do patrimônio cultural, o Decreto-lei 25/37 naquilo que foi recepcionado pela nova ordem constitucional, o poder de polícia previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional, e as normas do processo administrativo, instituídas pela Lei 9.784/99.

A inscrição nos diversos Livros determina a diretriz de conservação pelo órgão que tombou, mas um bem pode ser inscrito em vários livros, o que permite a análise sob diversos pontos de vista[14]. Entretanto, a análise técnica neste caso mostra-se fundamental porque a inscrição no livro errado pode levar à nulidade do tombamento.

O tombamento administrativo definitivo é um ato jurídico que produz diversos efeitos[15], para o proprietário do bem, para o Poder Público em geral e para a vizinhança. Para o proprietário surge primeiramente o dever de conservar e a proibição de realizar intervenções não autorizadas, com ajuda subsidiária do poder competente, sob pena de multa, e eventualmente da configuração de crime ambiental. Além disso, traz diversas limitações quanto ao exercício da propriedade, especialmente quanto ao poder de disposição, com restrições à alienabilidade[16] e à mobilidade do bem, regras quanto à manutenção da sua visibilidade e a

---

13 A motivação do ato de tombamento deve ser suficiente para demonstrar os valores previstos no Decreto-lei 25/37. Apesar de tratar-se do mérito do ato administrativo, que geralmente não é submetido à apreciação judicial, a atual doutrina administrativa admite a possibilidade haver controle jurisdicional sobre a motivação apresentada, questionando-se a existência ou não de valor através de ação civil pública, mas não de mandado de segurança, por exigir dilação probatória (REsp. 147.949/MG).

14 Por exemplo: a cidade de Olinda foi inscrita nos livros do Tombo de Belas Artes (nº 487, fls. 88), Histórico (nº 412, fls. 66) e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico (nº 44, fls. 11), revelando três formas ou diretrizes de preservação.

15 Esses efeitos podem ser antecipados no tombamento provisório como forma cautelar de preservação, conforme artigo 10 do Decreto-lei 25/37.

16 O artigo 22 foi revogado pela Lei 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil), no que tange ao direito de preferência, e nulidade em caso de alienação.

obrigação de averbar a condição de tombado em cartório, com o intuito de resguardar direito de terceiros, especialmente quanto às restrições causadas pelo tombamento.

Apesar dessas limitações, em regra, o tombamento não é indenizável, salvo se esvaziado o valor econômico do bem (SOUZA FILHO, 2005, p. 98), se inviabilizar o uso que lhe vinha sendo dado ou inviabilizar o seu uso natural (MARCHESAN, 2007, p. 216), o que é avaliado no caso concreto, observando-se a natureza da coisa, sua situação territorial e o contexto socioeconômico (MIRANDA, 2006, p. 147).

Quanto à vizinhança, existem também limitações, em especial quanto ao direito de construir e ao dever de manter a visibilidade do bem tombado, porque o monumento ensina pela presença e também para serem mantidas a harmonia, a ambiência física (distância, perspectiva e altura) e a integração com o entorno, definido como a área de projeção na vizinhança do bem tombado (MIRANDA, 2006, p. 144).

Além do tombamento administrativo, existem ainda duas outras espécies: *legislativo*, que como o nome indica decorre de expressa disposição de Lei, tal como se pode constatar do artigo 216, § 5º, da Constituição Federal; e o tombamento *judicial*, promovido pelo Poder Judiciário no exercício do controle da atividade discricionária da Administração Pública, por meio de ações específicas, como a ação civil pública e a ação popular, ou procedimentos ordinários.

3.2 Bens registrados e em processo de registro

A principal classificação legal do patrimônio cultural, e que tem efeitos práticos importantes, é aquela que cria as categorias "material" e "imaterial", cujo traço distintivo baseia-se na materialidade do suporte. Entretanto, a distinção não é tão imediata, pois, independentemente do suporte, são o valor, o significado e a representatividade que os tornam "culturais" (SOUZA FILHO, 2005, p. 48; MIRANDA, 2006, p. 59).

Então, partindo da premissa que independentemente do suporte os bens culturais em veiculam significados, o patrimônio imaterial pode ser definido como o conjunto de bens intangíveis que portam significados e valores, tais como as formas de expressão, os modos de fazer, viver e criar, danças, o folclore, entre outras manifestações[17], *desde que* refe-

---

[17] A Convenção da Unesco para a salvaguarda do patrimônio imaterial (2003) traz um conceito de patrimônio imaterial a partir de elementos constitutivos, de forma exemplificativa: o

rentes à identidade, à memória e à ação dos grupos formadores da sociedade brasileira.

É preciso alertar que esse conceito de patrimônio imaterial é operacional para os fins de tutela estatal, apenas. O reconhecimento estatal de que determinados bens integram o "patrimônio cultural" não é excludente e nem impede que a sociedade aproprie-se de outros bens culturais que não foram valorados pelo Poder Público. Pelo contrário, muitos dos bens que hoje são considerados "patrimônio cultural" pelo Estado brasileiro, por exemplo, a Capoeira, já foram considerados ilícitos, desestimulados e perseguidos os seus praticantes, por isso o reconhecimento oficial através do registro e outros instrumentos não é condição necessária para que um bem considerado "cultural", cabendo também à comunidade a tarefa de explicitar o interesse social em preservar determinado significado.

A principal característica do patrimônio imaterial é que a sua constituição decorre de um processo dinâmico, marcado pela fluidez e pluralidade de conformação, além de uma grande oscilação espacial e temporal (MENDES, 2005). Enquanto categoria legal, o "patrimônio imaterial" está previsto no artigo 216 da Constituição Federal e no Decreto 3.551/01, que instituiu o registro como instrumento de conhecimento, preservação e promoção dos bens culturais imateriais.

O reconhecimento pelo Estado para fins de preservação, à semelhança do que acontece com o patrimônio tombado, pode ocorrer de três maneiras distintas: a atuação da Administração Pública mediante o processo de registro e inscrição nos respectivos livros, por meio de decisão judicial, ou diretamente por lei[18]. Uma vez identificados, o instrumento adequado

---

patrimônio cultural imaterial é constituído pelos usos, representações, expressões, conhecimentos e técnicas juntamente aos objetos, artefatos, e espaços culturais que lhes são inerentes, que as comunidades, grupos, e em alguns casos, indivíduos reconheçam como parte do seu acervo cultural (art. 2º). Em seu artigo 2º, item 2, exemplifica quais são as manifestações que o compõem: a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial; b) artes do espetáculo; c) usos sociais, rituais e atos festivos; d) conhecimentos e usos relacionados com a natureza e com o universo; e) técnicas artesanais tradicionais.

[18] Observe-se o que dispõe a Lei Estadual de Pernambuco 13.436, de 24 de abril de 2008, em seu artigo 1º dispõe: "**Art. 1º** O Bolo de Rolo passa a ser considerado Patrimônio Cultural e Imaterial do Estado de Pernambuco". Essa lei curtíssima, que só possui três artigos, não estabelece nem o tipo, nem o procedimento para fazer o bolo de rolo, revestindo-se de um caráter declaratório mais do que constitutivo de um regime de preservação. A interpretação dessa norma dependerá da percepção dos seus destinatários, que serão encarregados de reconhecer o bem cultural para fins de aplicação da Lei, o que não é isento de polêmica. Indaga-se, por exemplo, quais são as características essenciais do bolo de rolo, para que seja reconhecido enquanto tal: o sabor, a forma, o tamanho, a espessura e a quantidade de voltas necessárias.

para a preservação, promoção e difusão dos bens imateriais culturais é o registro.

Podem ser objeto de registro os **saberes**, definidos como os conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; as **celebrações**, festas e rituais; as **formas de expressão** e os **lugares**, que não se confundem com os espaços protegidos, exatamente pela dimensão simbólica que envolvem, servindo como campo para a reprodução de práticas culturais coletivas (DANTAS, 2010b, p. 180). Os critérios de reconhecimento serão aqueles do artigo 216 da Constituição Federal, somados àqueles previstos pelo artigo 1º, § 2º, do Decreto 3.551/00, quais sejam, a "continuidade histórica do bem" e sua relevância para a "memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira".

Após um processo administrativo, que é instruído com documentos variados (fotos, vídeos, escritos), com o testemunho dos praticantes e pesquisa bibliográfica, os bens são inscritos em livros pertinentes às categorias citadas, conforme artigo 1º, § 2º, do Decreto 3.551/00, sendo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) competente para o ato. Diversos bens já foram inscritos nesses livros, dos quais podem ser citados o ofício de sineiro (saber), a Festa do Divino Espírito Santo de Pirenópolis (celebração), o Cavalo-Marinho (forma de expressão), Tava (lugar de referência para o povo Guarani), entre outros.

As semelhanças com o tradicional instituto do tombamento, que só se aplica a **bens materiais**, são a existência de um procedimento administrativo de valoração e a inscrição em um Livro. Quanto aos efeitos, o registro é um instrumento totalmente diferente e inconfundível, embora no cotidiano da práxis administrativa e na mentalidade de quem busca a preservação verifique-se uma tentação de equipará-los.

O registro não permite o controle estatal sobre a manifestação, não admite criar tipologias ou modelos que permitam identificar manifestações (por exemplo, dizer o que é ou não um maracatu), não permite impor regras para o exercício da manifestação, e nem obstar as mudanças que decorram da dinâmica cultural. O papel do Estado é, tão somente, revelar como a manifestação se apresenta no momento do registro, e acompanhar o seu desenvolvimento periodicamente, atualizando-o a cada dez anos. Essa percepção é fundamental no momento da elaboração das estratégias de salvaguarda, promoção e difusão, evitando o dirigismo estatal que pode prejudicar o exercício dos direitos fundamentais à livre expressão e criação artística, que são direitos consagrados pela

Constituição Federal, bem como prejudicar a transmissão da memória entre as gerações dos praticantes.

Se a manifestação deixar de ser praticada, e existem algumas em risco de extinção, ou se perder as características essenciais, o Decreto 3.551/00 estabelece que após o período decenal será feita uma reavaliação, ocasião em que o registro poderá ser mantido pela revalidação ou, negada esta última, o bem deixará de ser registrado, mantendo-se como uma referência cultural do seu tempo.

3.3 Bens inventariados

Inventariar consiste em fazer um levantamento dos bens culturais materiais e imateriais, conforme critérios e classificações previamente estabelecidos, para conhecer e reconhecer o que existe em matéria de cultura no território brasileiro. Não se trata de fazer uma mera descrição e catalogação do que existe, mas de inserir o bem inventariado no quadro socioeconômico em que foi produzido e reproduzido, de modo a construir o seu referenciamento, avaliando o seu significado, importância, e correspondência com a comunidade, além de realizar a sua contextualização[19].

Embora seja considerado um instrumento de conhecimento, utilizado para permitir a posterior análise do valor de um bem cultural, o artigo 216 da Constituição Federal faz-lhe referência como um dos instrumentos de preservação ou promoção, faltando uma legislação infraconstitucional que discipline os seus efeitos[20], o que inviabiliza a sua aplicação na dimensão protetiva, ressaltando-se o seu valor subsidiário e pedagógico.

3.4 Bens integrantes da denominada "memória ferroviária" (valorados)

Por meio da Lei 11.483/07, foi prevista a competência de preservação federal de uma nova categoria de bens culturais componentes da "memória ferroviária", que se apresenta como um misto de bens imateriais

[19] Essa metodologia de inventário foi utilizada pelo Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), posteriormente transformado na Fundação Nacional Pró-Memória, cujas atividades iniciaram em junho de 1975 e terminaram em 31/01/1980.

[20] Embora sem uma regulamentação específica, para Miranda (2006, p. 103), o inventário inclui o bem no regime jurídico específico dos bens protegidos, acarretando a possibilidade de incidência dos artigos 62 e 63 da Lei 9.605/98.

(modos de fazer, sentir) e materiais (estações, pátios, trilhos), cuja sistemática de seleção e proteção é realizada conforme normatiza a Portaria IPHAN 407/10, incidindo exclusivamente sobre bens públicos oriundos da antiga Rede Ferroviária Federal S/A.

É sempre oportuno destacar que o instrumento de preservação da memória ferroviária é distinto do tombamento, não só porque os valores indicados como parâmetros de reconhecimento são diferentes, mas também porque inexistem as limitações quanto à propriedade e à vizinhança, por exemplo, já que não se contempla a categoria de “entorno”, na qual valores como visibilidade e ambiência do bem tombado são protegidos. Além disso, e diferentemente do tombamento, o instrumento da memória ferroviária permite a gestão do **uso** do bem cultural (PROCHNOW, 2013, p. 100).

Após serem selecionados pelo procedimento previsto na Portaria 407/10, os bens públicos que compõem a memória ferroviária são inscritos em uma “Lista do Patrimônio Ferroviário”, que é publicada no Diário Oficial.

3.5 Bens arqueológicos

Os bens arqueológicos são bens públicos materiais da União Federal, inalienáveis e imprescritíveis, e a legislação prevê um sistema de cogestão entre as entidades da Federação, os arqueólogos, empreendedores e instituições de guarda, visando ao seu conhecimento, promoção e preservação.

Existem duas categorias legais de patrimônio arqueológico no Brasil: **emerso**, regido pela Lei 3.924/61; e **submerso**, regido pela Lei 7.542/86, com a redação dada pela Lei 10.166/00. Essa dualidade traz consequências jurídicas (quanto a competências para autorizações e procedimentos) e importantes distinções operacionais.

A finalidade da preservação de bens arqueológicos é considerá-los enquanto documentos da contínua realização e sucessivos estágios da evolução humana, que permitem reconstituir, na medida do possível, os modos de viver dos antigos grupos humanos, além de permitir a compreensão da própria ocupação do território do Estado.

Embora a sua proteção decorra diretamente de lei, e por essa razão não estarem submetidos à discricionariedade administrativa, podem também ser tombados, apesar de que, nesse último caso, a escavação dos sítios

poderá eventualmente ser impedida em razão da impossibilidade de "mutilação" e descaracterização, sendo mais adequado para sítios rupestres.

3.6 Bens paleontológicos

O patrimônio paleontológico, definido como o conjunto dos fósseis, é protegido diretamente pela Lei 4.146/41 (portanto não incide a discricionariedade administrativa), e sua importância reside em permitir conhecer mais sobre a anatomia e a fisiologia dos animais e plantas fossilizados. Os bens paleontológicos são federais, inalienáveis e imprescritíveis, e hoje são fiscalizados pelo DNPM – Departamento Nacional da Produção Mineral (MIRANDA, 2006, p. 80), e também integram o conceito de patrimônio cultural, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal.

3.7 Bens protegidos por legislação específica e outras formas de acautelamento

Além das legislações citadas acima, o artigo 216 da Constituição Federal ainda prevê como instrumento de preservação "outras formas de acautelamento", que podem ser atos administrativos ou ajustes que visem à preservação, promoção e difusão do patrimônio cultural brasileiro, tais como termos de ajustamento, autorização e permissão de uso de monumentos públicos, convênios, entre outros.

Um exemplo interessante de ato administrativo é a chancela da paisagem cultural, instituída pela Portaria IPHAN 127/2009[21], que vem ao encontro da ideia de considerar a paisagem como um bem cultural em si, e não apenas como entorno ou ambiência para um sítio (RIBEIRO, 2007, p. 111). A finalidade do instrumento é instituir uma forma de gestão compartilhada entre a entidade federal de preservação, a sociedade civil, entes e órgãos públicos e a iniciativa privada, com o intuito evitar que a expansão urbana e a transformação dos modos de viver e fazer prejudiquem os contextos territoriais em que há interação entre o homem e o meio natural, de forma peculiar, preservando também a dimensão afetiva do território. Tal como o registro, deve ser reavaliada a cada dez anos, e é uma valiosa forma não coercitiva de preservação, especialmente em relação às populações tradicionais.

[21] Publicada no Diário Oficial da União, nº 83, Seção 1, p. 17.

Finalmente, podem ser citadas como forma de preservação a Lei 4.845/65, que proíbe, em geral, a saída de bens culturais produzidos até o fim do período monárquico, salvo situações excepcionais, como exposições temporárias e intercâmbio cultural, além das sanções civis, penais e administrativas previstas pela Lei 9.605/98 e no Decreto 6.514/98.

4 REFLEXÃO SOBRE AS FUNÇÕES E OBJETIVOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVAÇÃO

Embora os bens culturais sejam detentores de valores variados (históricos, artísticos, paisagísticos, por exemplo), não é pelo seu valor em si que são preservados pelo Estado, mas principalmente porque são capazes de veicular significados e valores importantes para a coesão social. A questão é definir por que, para que e como o Estado seleciona e preserva bens culturais. Existe uma necessidade institucional de prover uma referência comum aos membros de grupo, sobre a qual assenta a mútua inteligibilidade e o sentimento de pertencimento (identidade), propiciando a coesão social não só entre indivíduos da geração atual, mas abrangendo passadas e futuras gerações, e entre esses e o próprio Estado.

A dimensão humana do Estado (seu povo) e a própria organização estatal dependem de laços identitários que justifiquem o compartilhamento do "bem comum", e também sirvam de parâmetro de adequação entre a ação e as finalidades estatais, cujos valores e significados são veiculados pelo patrimônio cultural. Dizendo de outra forma, a própria razão de existir do Estado, seus objetivos, fundamentos e princípios devem estar refletidos no patrimônio cultural que lhe serve de espelho, para que possa definir a sua própria identidade institucional e autoimagem[22], e permitir a inserção dos indivíduos e grupos enquanto parte do Estado para que possam nele se reconhecer, espelhar e confiar.

A política de preservação no Brasil é oficial, significando que o Estado é o agente que seleciona e compartilha o patrimônio cultural, que serve à finalidade de constituir o *topos* partilhado, aceito e transmitido pelo grupo social (SMOLKA, 2000, p. 188). Nessa linha de raciocínio, Pollak (1989,

---

[22] O Estado brasileiro moldou a política de preservação conforme a "identidade corporativa" que desejava manifestar. Assim, no nascedouro da proteção estatal do patrimônio cultural, prevaleceu a seleção de bens imóveis, representativos da herança europeia e luso-brasileiro (conhecida como fase da "pedra e cal"), em detrimento dos legados de grupos que não detinham tais referências, de forma evidentemente discriminatória.

p. 3) afirma que os monumentos e tradições são os lugares da memória, que servem como indicadores empíricos do que é comum a um grupo, e que ao mesmo tempo o torna singular, diferenciando-o dos outros.

A vantagem de uma política de preservação oficial é que o Estado, por ser uma instituição, possui uma estrutura jurídica que permite uma longevidade indefinida, e é mais estável que grupos e comunidades que não possuem tal perfil, além de possuir uma abrangência maior. Essa permanência é fundamental para garantir uma continuidade à transmissão da memória coletiva veiculada pelo patrimônio cultural.

Quanto mais coeso o elemento humano do Estado tanto melhor para o compartilhamento do destino e dos valores, mútua inteligibilidade do governo e proteção do território. A questão é que "coesão" foi sinônimo de homogeneidade, encontrando-se na própria base do modelo de Estado-nação, formando o paradigma mononacional-monocultural (CARBONNEL SÁNCHES, 2004, p. 251). O conteúdo dessa monoidentificação é a comunhão e o compartilhamento de antepassados, memórias coletivas e na experiência histórica comum, visando à criação de laços de solidariedade, por meio dos quais a identidade passa a ser um importante fator de mobilização dos indivíduos em prol do Estado e das outras instituições sociais, cuja continuidade define a identidade nacional (ALBROW, 1999, p. 26-27).

Nesse contexto, a diferença é perigosa para a coesão nacional, razão pela qual a construção do patrimônio cultural e da memória pelo Estado, mediante políticas de preservação, em geral tendeu a ocultar as diferenças, construindo um discurso único de fundação da identidade, a partir daqueles caracteres, valores e fatos tidos como "fundamentais" para a agregação social, por vezes recorrendo à violência física e simbólica, em detrimento do reconhecimento e da autoestima de indivíduos e grupos.

Outro risco considerável é transformar a política de preservação em propaganda de um regime, como aconteceu no período Vargas, nascedouro da política de preservação, quando foram utilizados instrumentos ideológicos para a construção da identidade nacional, impondo uma ideologia centralizada e autoritária, legitimada por mitos como da harmonia racial e do ufanismo, a criação das festas cívicas e comemorações patrióticas, bem como a elaboração de currículos escolares adequados à pretensão da nova ordem. O Estado criou novas liturgias que buscaram seu fundamento profundo nas raízes da Cultura para popularizar a República, e legitimar-se pela adesão do povo aos ideais e aos valores, construindo a identidade nacional (COELHO *et al.*, 1995, p. 102). A repetição e a veiculação sistemática

de informação e valores colaboram com a construção do imaginário coletivo e da própria realidade por imagens simbólicas, forjando a verdade autoritária que contribui para o acatamento da ordem, na feliz expressão de Maria das Graças Ataíde Almeida (2001, p. 164).

Em um Estado Democrático de Direito é imperativo realizar a preservação e a difusão do patrimônio cultural como "conjunto de objetivos (*ziele* ou valores) morais, intelectuais e estéticos, considerados por uma sociedade como meta (*zweck*) da organização, da divisão e da direção do seu trabalho – o 'Bem' (*das Gut*) – que deve ser alcançado mediante o modo de vida por ela instituído" (MARCUSE, 2001, p. 78). O patrimônio, e a memória que dele resulta, é processo de humanização caracterizado pelo esforço coletivo de realizar o bem comum, implicando a conservação e a qualidade de vida humana, bem como a consolidação da organização produtiva da sociedade, o desenvolvimento das capacidades intelectuais dos indivíduos e a diminuição das desigualdades, violência, agressão e miséria.

Portanto, resta evidente que o acesso, a participação e a utilização do acervo cultural são alicerces de uma democracia real, pois a participação efetiva dos cidadãos no processo político decisório para atingir o bem comum depende de seu conhecimento quanto às necessidades sociais, além do que possibilita a clareza essencial quanto aos objetivos sociais históricos a serem alcançados, que constituem o cerne das decisões políticas. Corroborando esse entendimento, a opinião de David Held e Anthony MacGrew (2001, p. 81) abaixo transcrita:

> De acordo com essa visão, à qual podemos nos referir, nesse contexto, como a análise cética do bem político, as concepções adequadas do que é correto para a comunidade política e seus cidadãos decorrem de suas raízes culturais, políticas e institucionais, de suas tradições e fronteiras. Estas geram os recursos – conceituais e organizacionais – para a determinação de seu destino e sua sorte. E o princípio subjacente da justificação é comunitário: o discurso ético não pode ser desvinculado da "forma de vida" de uma comunidade. As categorias do discurso político são parte integrante de uma determinada tradição; e valores dessa comunidade têm precedência sobre os requisitos individuais ou globais.

É dever da sociedade e do Estado, que se pretendem democráticos, transmitirem eficientemente os valores e as aspirações comuns, para, me-

diante o seu enraizamento, viabilizar a participação ativa do indivíduo na existência da coletividade (WEIL, 2001, p. 43). O principal desafio de uma política oficial de seleção e preservação é equilibrar a necessidade de criar e manter uma identidade para o Estado capaz de congregar indivíduos e moldar instituições em conformidade aos valores, princípios e objetivos inscritos na Constituição Federal.

5 CONCLUSÕES

O patrimônio é uma construção social, que depende daquilo que um determinado grupo humano, em dado momento, considera digno de ser legado às gerações futuras. No Direito brasileiro, o conceito legal de patrimônio cultural encontra-se delineado principalmente pelo artigo 216 da Constituição Federal, combinado aos artigos 225 e 215, como conjunto de bens culturais preserváveis mediante a tutela jurídica estatal.

Os bens culturais considerados “patrimônio” para fins de preservação estatal podem ser definidos diretamente por lei, através de uma decisão judicial, ou, mais frequentemente, por uma seleção realizada pelos órgãos e entidades públicas, cuja competência é estabelecida em lei. Ou seja, existem bens culturais que serão excluídos dessa tutela jurídica, simplesmente porque é impossível proteger tudo, e são necessários critérios de discriminação entre o que será protegido e o que não será, e como.

A questão trazida neste breve estudo consiste em saber o que, como, por que e para que o Poder Público deve preservar o patrimônio cultural. Demonstrou-se que a forma legal e estatal de preservação vai variar conforme a tipologia do bem, segundo categorias estabelecidas em instrumentos normativos, que determinam profundas diferenças quanto aos efeitos jurídicos (direitos e obrigações) e da atuação estatal.

Em conclusão, é importante destacar que o reconhecimento de bens culturais pelo Estado, para integrar o conjunto denominado “patrimônio cultural protegido”, não é excludente e nem impede que a sociedade aproprie-se de outros bens culturais que não foram valorados pelo Poder Público, e é nesse sentido que se deve considerar o conceito amplo trazido pelo artigo 216 da Constituição Federal, como mais uma das garantias à liberdade e à dignidade do cidadão.

REFERÊNCIAS

ALBROW, Martin. Nacionalidade e identidade na era global. In: BARROSO, João Rodrigues (Coord.). *Globalização e identidade nacional*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 19-37.

ALMEIDA, Maria das Graças Andrade Ataíde de. *A construção da verdade autoritária*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001.

BARRETTO, Margarita. *Turismo e legado cultural*. São Paulo: Papirus, 2000.

CARBONNEL SÁNCHEZ, Miguel. Problemas constitucionales del Multiculturalismo. In: CALLEJÓN, Francisco Balaguer (Coord.). *Derecho Constitucional y Cultura*: estudios en homenaje a Peter Häberle. Madrid: Tecnos, 2004. p. 249-272.

COELHO, Hercídia; GAETA, Maria Aparecida Junqueira da Veiga; GUIMARÃES, Dulce Maria Pamplona. Estado Novo, Festa e Memória. *Revista História*, v. 14, p. 97-109, 1995.

CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. Bauru: EDUSC, 1999.

DANTAS, Fabiana Santos. A proteção jurídica do Meio Ambiente Cultural. *Revista Ambiente e Direito*, São Paulo, MP, n. 2, p. 105-123, 2011.

______. Guerra e paz: uma análise da evolução das normas internacionais de proteção ao patrimônio cultural. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 71, p. 85-102, abr./jun. 2010a.

______. *Direito fundamental à memória*. Curitiba: Juruá, 2010b.

GOUVEIA, Álvaro Augusto dos Santos Caldas. Considerações acerca das “cidades vivas” integrantes do Patrimônio da Humanidade. *Revista Idéia Nova*, Recife, n. 2, p. 81-101, jan./jul. 2004.

HELD, David; McGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARCUSE, Herbert. *Cultura e psicanálise*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Discricionariedade administrativa e controle judicial da Administração. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 6, p. 460-464, jun. 2002.

MENDES, Antônio Arthur Barros. *A tutela do patrimônio cultural imaterial brasileiro:* breves reflexões. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/6543/a-tutela-do-patrimonio-cultural-imaterial-brasileiro>. Acesso em: 17 jun. 2015.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

______. *Lei do Tombamento comentada*: Doutrina Jurisprudência e normas complementares. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

POLLAK, Michael. Memória, Esquecimento, Silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

PROCHNOW, Lucas Neves. *O IPHAN e o patrimônio ferroviário*: a memória ferroviária como instrumento de preservação. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IPHAN, 2013.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem cultural e patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

SILVA, Fernando Fernandes. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da Humanidade*. Peirópolis: EDUSP, 2003.

SMOLKA, Ana Luíza Bustamante. A memória em questão: uma perspectiva histórico-cultural. *Educação e Sociedade*, n. 71, v. 21, p. 166-193, jul. 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. Curitiba: Juruá, 2005.

TELLES, Antônio A. Queiroz. *Breves notas sobre o tombamento. Direito administrativo na década de 90*: Estudos jurídicos em homenagem ao prof. José Cretella Júnior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

UNESCO. Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial. Paris, 17 de outubro de 2003. MISC/2003/CLT/CH/14. Disponível em: <http://www. unesco.org/culture/ich/doc/src/00009-PT-Brazil-PDF.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2015.

WEIL, Simone. *O enraizamento*. Bauru: EDUSC, 2001.

PATRIMÔNIO CULTURAL E CIDADANIA

Alessandra Spitz G. A. Lourenço
Bacharel e Licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, especialista em História e Geografia do Paraná pela Faculdade Bagozzi e aluna do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural/PEP/IPHAN. Atua no Setor de Arqueologia do IPHAN desde 2007, analisando programas de Arqueologia no Licenciamento Ambiental.
E-mail: alespitz@hotmail.com

"E a história humana não se desenrola apenas nos campos de batalha e nos gabinetes presidenciais. Ela se desenrola também nos quintais, entre plantas e galinhas, nas ruas de subúrbios, nas casas de jogos, nos prostíbulos, nos colégios, nas usinas, nos namoros de esquinas. Disso eu quis fazer a minha poesia. Dessa matéria humilde e humilhada, dessa vida obscura e injustiçada, porque o canto não pode ser uma traição à vida, e só é justo cantar se o nosso canto arrasta consigo as pessoas e as coisas que não têm voz." (Ferreira Gullar)

Resumo: O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN foi criado em 1937, com a finalidade de promover em todo o país o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio cultural brasileiro. O primeiro instrumento de proteção, o Decreto-lei 25/37 vincula o patrimônio nacional a bens considerados excepcionais, e priorizou por um longo tempo, o tombamento de bens edificados, sobretudo localizados em áreas urbanas. Somente a partir da década de 1980, verifica-se um processo de redemocratização do patrimônio nas práticas da instituição federal, que começam a mudar com o tombamento do Terreiro Casa Branca (BA) e a Serra da Barriga (AL), onde foi estabelecido o Quilombo dos Palmares. No entanto, somente com a Constituição Federal de 1988, que define como "patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" é que o rol dos bens a serem considerados como patrimônio

cultural brasileiro foi ampliado, servindo de base para a publicação do Decreto 3.551/00 que institui o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial e o fomento aos conhecimentos das comunidades tradicionais. Os procedimentos adotados nas políticas públicas de patrimônio imaterial têm como princípios básicos a mínima interferência dos agentes do patrimônio e a máxima participação popular. A metodologia pode contemplar todos os bens, como edificações, sítios arqueológicos entre outros lugares que são marcos de memória e identidade para determinado grupo social. Na contramão do que parecia caminhar para a superação de problemas que remontam a criação da instituição federal de proteção ao patrimônio, a Portaria Interministerial 60/15 e a Instrução Normativa 1/15 exigem a avaliação de impactos somente aos bens acautelados (tombados, arqueológicos, registrados e valorados), o que pode acarretar na expropriação das referências culturais de diferentes comunidades espalhadas pelo País. O presente texto procura refletir sobre a constituição do campo do patrimônio cultural brasileiro, os instrumentos jurídicos de proteção utilizados no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – o IPHAN, incluindo as publicações recentes da Portaria Interministerial 60/15 e da Instrução Normativa 1/15 e sobre a possibilidade da utilização de novas formas de abordagem, que por meio dos estudos sobre percepção humana, possam contribuir para a proteção e valorização mais ampla dos bens e manifestações culturais sejam eles reconhecidos ou não pelo Estado.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Instrumentos jurídicos. Cidadania. Percepção humana.

1 INTRODUÇÃO

Às vésperas de completar 80 anos de existência, o IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional –, embora tenha ampliado a gama de bens culturais a serem reconhecidos como representativos da identidade nacional e por ele preservados, ainda não conseguiu desenvolver ações globais que contemplem a promoção da cidadania e da sustentabilidade do patrimônio cultural brasileiro.

Mesmo com as transformações conceituais e conjunturais, muitas práticas no âmbito da instituição não condizem com o próprio discurso, gerando ações fragmentadas e desvinculadas das práticas sociais das comunidades envolvidas, pois a própria estrutura organizacional fragmentada em Departamentos de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM), de Patrimônio Imaterial (DPI), de Articulação e Fomento (DAF), além de outras unidades especiais, como o Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), contribuem para segregar qualquer forma de trabalho interdisciplinar que se pretenda desenvolver.

Para Chuva (2011, p. 147), no Brasil, foram as singularidades da trajetória de formação do campo do patrimônio que levaram a uma configuração

dicotômica dessa categoria, dividida entre material e imaterial. E, que "bom exemplo são as associações correntes feitas entre patrimônio histórico e artístico e arquitetura, cultura popular e antropologia" (CHUVA, 2011, p. 149).

A autora ressalta ainda que, mesmo sendo um consenso hoje que se trata de uma falsa divisão (CHUVA, 2011, p. 147), a dicotomia patrimônio material e patrimônio imaterial perdura nos trabalhos técnicos desenvolvidos.

Com relação ao instrumental jurídico disponível, o Decreto 3.551/00 que institui o registro do patrimônio cultural imaterial[1], por não possuir a força da lei, somente estabelece procedimentos para a administração pública e nenhuma obrigação para efetivar a proteção do bem cultural.

Isso significa que a Cachoeira de Iauaretê, que recebeu o primeiro registro no Livro dos Lugares no ano de 2006, por se constituir em um espaço sagrado para os povos tradicionais indígenas da Amazônia – Uaupés e Papuri –, pode ter o seu acesso limitado caso sua área seja pleiteada para a instalação de algum empreendimento hidrelétrico, previstos em centenas para toda região Norte do Brasil.

Na ocasião do registro, alguns membros do Conselho Consultivo do IPHAN defenderam que somente o tombamento iria garantir a integridade do bem cultural.

Além das comunidades tradicionais indígenas, populações ribeirinhas são enraizadas nos lugares onde vivem, sendo que os rios, para além de servirem como fonte de água e alimento, também são utilizados para práticas religiosas, como procissões realizadas em devoção a santos em todo o País, dentre as quais podemos citar, o Círio de Nazaré e Sairé na região Norte, Iemanjá, Bom Jesus da Lapa e Bom Jesus dos Navegantes no Nordeste, Nossa Senhora dos Navegantes e o banho de São João no Centro-Oeste, Bom Jesus do Iguape e Festa do Divino no Sudeste e Nossa Senhora dos Navegantes na região Sul (AMADO, 2011).

A obrigatoriedade do levantamento do patrimônio cultural no âmbito do Licenciamento Ambiental, padronizado atualmente por meio da

[1] Ver Decreto 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro, cria o programa nacional do patrimônio imaterial e dá outras providências. No art. 6º fica assegurado ao bem registrado "documentação por meio de todos os meios técnicos admitidos, cabendo ao Iphan manter banco de dados com o material produzido durante a instrução do processo" e "ampla divulgação e promoção".

Portaria Interministerial 60/15[2] e da Instrução Normativa 1/15[3], restringe-se apenas aos bens acautelados pelo IPHAN (tombados, arqueológicos, registrados e valorados[4]), o que pode ocasionar a expropriação das referências culturais de diferentes comunidades espalhadas pelo País.

O patrimônio cultural brasileiro rico e diversificado, não se restringe aos bens "consagrados" e deve ser pensado de maneira interdisciplinar. Além disso, alguns bens culturais já protegidos por lei deveriam ter seus processos reavaliados, mesmo que para serem complementados e atualizados sob novos paradigmas técnicos e científicos, uma vez que até os bens ditos "materiais" possuem uma dinâmica e não permanecem intactos como comumente costuma se pensar.

Consideramos que a dimensão material só tem sentido a partir da imaterialidade, e que

> [...] atitudes e crenças não podem ser excluídas nem mesmo da abordagem prática, pois é prático reconhecer as paixões humanas em qualquer cálculo ambiental; elas não podem ser excluídas da abordagem teorética porque o homem é, de fato, o dominante ecológico e o seu comportamento deve ser compreendido em profundidade, e não simplesmente mapeado. (TUAN, 2012, p. 16)

A busca pela sustentabilidade surge quando a sociedade começa a se conscientizar sobre a importância da preservação do meio ambiente, após grandes impactos e problemas ecológicos gerados pelo desenvolvimento econômico desenfreado. Hoje se faz presente também nos fóruns sobre cultura, pois entende-se que, além dos pilares ambiental, econômico e social, a dimensão cultural é a que perpassa pelos outros três, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e para a construção de um meio ambiente mais justo e equilibrado.

---

[2] Portaria Interministerial 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

[3] Instrução Normativa 1, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

[4] Correspondem aos bens da extinta RFFSA, que no seu artigo 9º define que "Caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção" (Lei 11.483, de 31 de maio de 2007).

No entanto, conforme Vechiatti (2004, p. 93),

> [...] a ênfase na cultura como fator de sustentabilidade ainda é muito recente especialmente nas políticas públicas. O seu desenvolvimento pode ser um grande fator no período que vivemos, pois não se restringe a um segmento específico, mas permeia diversas ações na sociedade; lida com a criatividade que transita entre o novo e o antigo. Apesar de raramente pensadas em termos de sustentabilidade, as políticas culturais são de suma importância, porque suas ferramentas de intervenção geralmente se aproximam da subjetividade humana.

A autora defende que "o desenvolvimento cultural deve partir do reconhecimento dos cenários nos quais os atores interagem, constroem espaços, mudam os valores e olhares sobre a vida em sociedade". E principalmente que não se trata de idealizar produtos ou vender a cultura, mas sim "de compreender a cultura como um processo de criação de significados que oferecem sentido ao modo de vida das sociedades humanas" (VECHIATTI, 2004, p. 94).

A trajetória da constituição do campo do patrimônio cultural no Brasil tem demonstrado que são raros os casos em que existiu essa preocupação com os sentidos e significados dos bens para as comunidades diretamente envolvidas. Dessa forma, apresentamos uma breve retrospectiva dos critérios e procedimentos adotados pelo órgão federal de proteção de patrimônio – o IPHAN –, bem como as perspectivas frente a um novo ordenamento jurídico.

2 A CRIAÇÃO DO IPHAN E O DECRETO-LEI 25/1937

O SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foi criado por meio da Lei 378/1937[5], "com a finalidade de promover em todo o país e de modo permanente o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio cultural brasileiro" (Lei 378/1937).

Em seguida, o Decreto-lei 25/1937[6] define como

---

5 Lei 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Art. 46 cria o SPHAN.

6 Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

> [...] patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, **quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico e artístico.** (Grifo nosso.)

Para que esses bens sejam considerados como integrantes do patrimônio histórico e artístico nacional, devem ser inscritos em um dos quatro livros do tombo, a saber: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Livro do Tombo Histórico, Livro do Tombo das Belas Artes e Livro do Tombo das Artes Aplicadas.

Dessa forma, não houve espaço para outros bens culturais que não se encaixassem nas especificidades estabelecidas nos livros, como os conhecimentos tradicionais (modos de fazer, festas e formas de expressão populares).

A iminência do desaparecimento e descaracterização de diversos bens culturais edificados e seus bens móveis associados, em especial as pilhagens que vinham ocorrendo nas igrejas mineiras, impulsionou a publicação do Decreto-lei 25/1937, culminando no tombamento de bens, áreas urbanas como também de cidades históricas inteiras, a exemplo de Ouro Preto, Mariana, São João Del Rey e Diamantina, todas localizadas no estado de Minas Gerais.

O período ficou conhecido como fase heroica do IPHAN, quando houve o maior número de tombamentos na instituição, pois a ordem de inscrição era feita pelo seu diretor, com base na maioria das vezes em imagens (fotografias), sem a realização de estudos arquitetônicos pormenorizados e a indexação de documentos essenciais na instrução dos processos administrativos.

Para Rubino (1996, p. 97),

> [...] o Rio de Janeiro foi o estado onde a prática do SPHAN se iniciou com maior impacto: 78 bens tombados no primeiro ano (56% do que seria tombado até 1967). Seguem-se a Bahia com 50 inscrições (36% sobre o mesmo total), Pernambuco com 36 (64,3%) e Minas Gerais com 22 (10,3%).

A autora também faz uma análise sobre a tipologia dos bens tombados no período compreendido entre 1938 a 1967:

Tabela 1. Bens tombados no período de 1938 a 1967

Tipos de bens	**nº**	**%**
Bens móveis	2	0,3
Conjuntos	26	3,8
Arquitetura urbana	128	18,6
Arquitetura rural	33	4,8
Arquitetura ligada ao Estado	34	4,9
Arquitetura religiosa	31	4,5
Arquitetura militar	5	0,7
Parques/Áreas naturais	5	0,7
Ruínas/remanescentes	17	2,5
Fontes/chafarizes	24	3,5
Detalhes	8	1,2
Pontes/arcos	6	0,9
Outros	29	4,2
Total	**689**	**100,0**

Fonte: RUBINO, 1996.

Pode-se observar claramente o predomínio dos bens edificados (“pedra e cal”), sobretudo nas áreas urbanas. Além disso,

> [...] o acervo selecionado como patrimônio nacional com base no valor estético-estilístico, durante todo o período inicial do IPHAN, de 1937 até a década de 70, resultou não somente na construção e vinculação do “patrimônio histórico e artístico nacional”, mas também fez com que esse patrimônio fosse incorporado à memória social, circunscrevendo as ações dos períodos subsequentes, mesmo quando baseados em propostas diferentes. Virou senso comum a ideia de que o patrimônio das cidades relaciona-se apenas com o valor artístico, segundo padrões de arquitetos. Esses profissionais foram legitimados como especialistas na seleção do patrimônio, considerando a qualidade da arquitetura e a uniformidade estilística dos imóveis que compõem os sítios históricos. (MOTTA, 2003, p. 127)

Os maiores problemas gerados, no entanto, são atribuídos ao fato de o Decreto-lei 25/37 não especificar os procedimentos básicos para a gestão de áreas urbanas tombadas, tampouco cidades inteiras.

A responsabilidade pela gestão dos bens tombados em áreas urbanas deve ser compartilhada pelo poder público (União, estados e municípios)[7] e pela sociedade como um todo. Esta competência não pode ser atribuída exclusivamente ao IPHAN, pois os bens culturais, antes de serem considerados "nacionais", participam de uma história local, regional ou estadual[8].

De acordo com Rabello (2009, p. 33. Grifo nosso.), para a ação de cada um dos entes políticos, "o limite mais evidente, e sem qualquer questionamento, é o **limite territorial** de cada uma dessas entidades". Mas, no entanto, a gestão compartilhada é quase inexistente na gestão de bens culturais.

Não obstante, as edificações ou conjuntos urbanos eram tratados como meros objetos, desprovidos de qualquer relação com as populações que os habitavam. De acordo com Tuan (2012, p. 213),

> [...] uma cidade não se torna histórica simplesmente porque ocupa um mesmo sítio durante um longo tempo. Os acontecimentos passados não produzirão impactos no presente se não foram gravados em livros de história, monumentos, desfiles e festividades solenes e alegres que todos reconhecem fazer parte de uma tradição que mantém viva.

Em algumas cidades históricas tombadas ocorrem processos de gentrificação, do inglês *gentrification*, que corresponde ao enobrecimento de áreas históricas deterioradas com a expulsão direta ou indireta da população local, o que leva a refletir sobre a legitimidade de se preservar um amontoado de pedra e cal (CHUVA, 2011, p. 163).

Na década de 1960, Kelvin Linch, arquiteto americano da escola de Urbanismo de Chicago, desenvolveu um estudo que pretendia desvelar a

---

[7] A proteção aos chamados bens de valor histórico e artístico já era atribuída aos três entes federativos desde a Constituição Federal de 1934 (RABELLO, 2009, p. 31).

O Estado também compreende fundações, empresas públicas e de economia mista.

[8] "O Poder Executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o assunto" (art. 23 do Decreto-lei 25/37).

imagem que os cidadãos tinham do lugar onde habitavam. Na época, suas pesquisas trouxeram resultados surpreendentes, pois a análise de mapas mentais revelou que o que mais chamava a atenção das pessoas dentro do quadro urbano eram determinados elementos, caracterizados como pontos marcantes. Entretanto, "o número de elementos locais que se tornavam objetos marcantes parece depender tanto da familiaridade do observador com os seus arredores como dos próprios elementos" (LINCH, 1997, p. 93).

Os locais mais utilizados para realização de atividades ou costumes eram os que predominavam na mente do observador, pois "todo o cidadão possui numerosas relações com algumas partes da sua cidade e a sua imagem está impregnada de memórias e significações" (LINCH, 1997, p. 11).

Essas formas de representações individuais e coletivas participam dos processos de formação da identidade de um indivíduo, um grupo ou nação. Assim, a atribuição de valores a bens culturais não pode ser delegada apenas aos agentes que trabalham na área de patrimônio, pois se trata de reduzir a complexidade do comportamento humano.

Para Tuan (2012, p. 217),

> [...] podemos dizer que lugares muito queridos não são necessariamente visíveis, quer para nós mesmos, quer para os outros. Os lugares podem se fazer visíveis por de [sic] inúmeros meios: rivalidade e conflito com outros lugares, proeminência visual e o poder evocativo da arte, da arquitetura, cerimônia e ritos. Os lugares humanos se tornam muito reais por meio da dramatização. Alcança-se a identidade do lugar pela dramatização das aspirações, necessidades e ritmo funcional da vida social e dos grupos.

Muitos bens considerados como integrantes do patrimônio cultural brasileiro não cumprem sua função social, tampouco são sustentáveis. Restaura-se um edifício histórico e ele permanecerá estático, por vezes mais do que antes já era. Não oferecem à população local possibilidades do seu pleno usufruto, uma vez que não são levados em conta seus anseios e aspirações. E, por fim, são poucos os casos em que o potencial cultural do bem edificado é utilizado como forma de proporcionar sua manutenção para o futuro.

Sant'anna (2003, p. 157) mostra que as áreas centrais de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador "sofreram sucessivos processos de deslocamento de funções a partir do século XIX", sendo a mais atingida a cidade de

Salvador, que mantinha o uso habitacional na grande área protegida resultante de tombamentos realizados a partir dos anos 30. "[...] os bairros do Pelourinho e do Maciel foram alvo, a partir dos anos 60, de projetos e intervenções de recuperação, com vistas à promoção do turismo e à melhoria da qualidade habitacional. Mas nenhuma dessas iniciativas reverteu o quadro de deterioração reinante" (SANT'ANNA, 2003, p. 159).

Obviamente que não somente reconhecemos, como defendemos a necessidade da proteção de muitos bens 'naturais' e culturais para o usufruto das gerações atuais e futuras, mas o exercício da cidadania deve ser priorizado, no sentido de que o patrimônio, por ser diversificado e de interesse coletivo, deve ser definido por diferentes sujeitos e grupos, pois, nas palavras de Tuan (2013, p. 239),

> O entusiasmo pela preservação nasce da necessidade de ter objetos tangíveis nos quais se possa apoiar o sentimento de identidade. Esse tema já foi explorado. Se pensarmos nas razões pelas quais o preservacionista quer conservar as coisas do passado, parecem ser de três tipos: estético, moral e aumento da confiança. Alega-se que um edifício velho deve ser conservado para a posterioridade porque tem valor arquitetônico e porque é um feito de nossos antepassados. A razão está baseada na estética, com uma pincelada de devoção. Uma casa velha deve ser preservada porque antes foi a casa de um famoso estadista ou inventor. Nesse caso apela-se à devoção e com o propósito de levantar a moral de um povo, seu sentimento de orgulho. Um velho bairro deteriorado deve ser protegido da reconstrução urbana porque parece satisfazer às necessidades dos residentes locais, ou porque, apesar do ambiente físico decadente, ele incentiva certas virtudes humanas e um estilo de vida pitoresco. O encanto pelo bairro se deve às qualidades inerentes aos hábitos arraigados e ao direito moral que as pessoas têm de manter seus costumes típicos contra as forças de modificação.

Trata-se de uma variedade de percepções que não podem ser consideradas mais válidas do que outras em um permanente processo de seleção de bens.

Esse pensamento passa a ser incorporado no campo do patrimônio brasileiro, a partir da utilização do termo *referências culturais*, sobre o qual Fonseca (1998, p. 32) discorre:

> [...] falar sobre referências culturais pressupõe sujeitos diferenciados para os quais certos bens são significativos. O que significa essa pers-

> pectiva? De alguma maneira se desloca o foco dos bens que costumam se impor por sua monumentalidade, por sua riqueza, pelo seu peso simbólico, para a dinâmica de atribuição de sentidos e valores, ou seja, para o fato de que os bens culturais não valem por si mesmo, não têm um valor intrínseco. O valor desses bens é sempre atribuído por sujeitos particulares, em função de determinados critérios e interesses historicamente determinados – e é muito importante não perder de vista esse condicionamento histórico.

E nas palavras de Arantes (2001, p. 131), as referências

> [...] são sentidos atribuídos a suportes tangíveis ou não. Elas podem estar nos objetos assim como nas práticas, nos espaços físicos assim como nos lugares socialmente construídos. São como as relíquias históricas e os legados de família, os bens de raiz, as joias e as obras de arte, ou as fotografias, as narrativas, os conhecimentos e objetos de valores afetivo e pessoal.

Conseguimos perceber que para os dois autores, a utilização do termo *referências culturais* parece contemplar o que Chuva (2011) denominou de *noção de patrimônio cultural integradora* e, que principalmente, surgem novas vozes, novos saberes anteriormente esquecidos nas práticas de reconhecimento dos bens culturais.

3 O DECRETO 3.551/00 E O FOMENTO AOS CONHECIMENTOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

Embora presente no anteprojeto de Mário de Andrade, que serviu de base para a criação do SPHAN e a elaboração do Decreto-lei 25/37, a então denominada ‘cultura popular’ foi totalmente excluída das atribuições do órgão nacional de proteção do patrimônio por um longo tempo.

Para Chuva (2011, p. 150),

> [...] é sabido que nos anos 30, Mário de Andrade encarnou o papel de agente do poder público para a promoção da cultura brasileira, lançando tanto as bases para a ação do Estado na preservação do patrimônio artístico no Brasil, quanto para o conhecimento do folclore brasileiro – que denominava também de cultura popular, não julgando pertinente essa distinção.

No entanto, suas ideias e as de Rodrigo Melo Franco de Andrade, primeiro dirigente do IPHAN, eram bem antagônicas, e a visão de patrimônio histórico brasileiro, representado pela arquitetura colonial portuguesa, tornou-se hegemônica na instituição.

Na década de 1980, as práticas no campo do patrimônio começam a mudar, com o SPHAN/Pró-Memória que, sob a presidência de Aloísio Magalhães, absorve os projetos e a equipe do CNRC[9]. No período foram tombados o Terreiro Casa Branca, na Bahia, e a Serra da Barriga, no estado de Alagoas, onde foi estabelecido o Quilombo dos Palmares, demonstrando um processo de redemocratização do patrimônio.

Porém, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o rol dos bens a serem considerados como patrimônio cultural brasileiro foi ampliado, no seu artigo 216, o qual define como "patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (CF/88, art. 216). Foram essas as bases para a criação de um novo instrumento jurídico para uma nova política de patrimônio.

Para Arantes (2001, p. 130),

> [...] o Decreto 3.551, de 4 de agosto de 2000, ao criar o Registro do Patrimônio Imaterial e instituir o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial deu finalmente o passo fundamental para que se tornasse efetiva a parcela de responsabilidade do Estado na acautelamento de celebrações, formas de expressão, saberes e lugares significativos para a formação das identidades sociais no Brasil. Ao lado dos bens de pedra e cal, bens culturais de natureza imaterial passaram a poder ter o reconhecimento merecido.

Já Ulpiano Bezerra de Meneses (2009, p. 33) argumenta que a grande transformação ocorrida na Constituição de 1988, ao contrário do que a maioria das pessoas pensa, não foi a inclusão dos bens intangíveis, e sim o deslocamento da matriz, o que significa que a comunidade se torna mais ativa na escolha dos bens a serem patrimonializados e não mais o Estado.

---

[9] Centro Nacional de Referência Cultural vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio que tinha como liderança Aloísio Magalhães. "O CNRC propunha uma associação entre cultura e desenvolvimento que se coadunava aos parâmetros fornecidos pelos PNDs." (CHUVA, 2011, p. 159).

À luz de uma práxis mais democrática de patrimônio, o Decreto 3.551/00, seguido das normativas que estabelecem parâmetros para a aplicação do instrumento jurídico, em especial, o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI, cujos objetivos principais são documentar, divulgar e promover, vem adotando como princípios básicos a mínima interferência dos agentes de patrimônio envolvidos e a máxima participação popular.

As ações instituídas pelo Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), que incluem inventário, registro e salvaguarda, promoveram, em alguns casos, a visibilidade e a valorização de bens intangíveis, bem como o acesso a outras políticas públicas para as comunidades detentoras de conhecimentos tradicionais.

Nos processos de inventário, que consiste na identificação das referências culturais de um determinado grupo ou comunidade, a participação de seus membros é de fundamental importância para a seleção dos bens e consecutivamente de seu registro, tanto pelo fato de que "a sua continuidade depende do desempenho criativo dos seus executantes", como também pela atribuição de valor a esses bens, que são diferentes para cada grupo (ARANTES, 2001, p. 135).

O registro corresponde a uma forma de reconhecimento do bem cultural, que se diferencia e se destaca das demais práticas sociais. São de grande importância para o fortalecimento da autoestima dos grupos detentores de conhecimentos tradicionais.

O Registro do Patrimônio Cultural Imaterial tem contribuído para que alguns grupos obtenham a titulação de Indicação Geográfica (IG) fornecida pelo INPI – Instituto Nacional da Propriedade Intelectual. Um dos exemplos que podemos citar é a Indicação Geográfica de Divina Pastora, caracterizada pela renda de agulha em lacê, também conhecida como renda irlandesa, produzida no estado de Sergipe. A solicitação da Indicação Geográfica foi feita pelas próprias artesãs para diferenciar os bordados produzidos no município de Divina Pastora dos que são produzidos em outras localidades do estado[10].

As ações de salvaguarda são empreendidas para garantir a sustentabilidade dos bens de natureza imaterial, por meio de ações específicas fomentadas pelo Estado. Contribuem tanto para a revitalização de algumas formas culturais que não estavam mais sendo utilizadas, como abrem no-

---

[10] Sobre Indicação Geográfica e salvaguarda cultural, ver BELAS (2013).

vas possibilidades para grupos culturais específicos, como, por exemplo, as ações de salvaguarda da Capoeira realizadas em todo o País, que iniciou com o reconhecimento do ofício de mestres e da roda de capoeira como forma de expressão.

Algumas dificuldades, entretanto, devem ser mencionadas como o fato de a metodologia do INRC (Inventário Nacional das Referências Culturais) tratar-se de uma metodologia fixa, que inclui o preenchimento de fichas padronizadas que muitas vezes não se aplicam a determinadas práticas e/ou situações.

E, sobretudo, a manutenção do dualismo material e imaterial corroborado com a instituição do decreto, mesmo após as discussões realizadas no âmbito do IPHAN.

No entanto, é necessário reconhecer que a metodologia pode contemplar todos os bens, como edificações, sítios arqueológicos entre outros lugares que são marcos de memória e identidade para determinado grupo social. As equipes que trabalham com o INRC geralmente são multidisciplinares e possuem membros da comunidade que atuam como inventariantes de suas próprias referências culturais.

Em razão da pluralidade cultural brasileira é necessário ainda muito esforço para garantir a participação ativa da população nos processos de patrimonialização. Torna-se fundamental, em alguns casos específicos, a associação do Tombamento e Registro para garantir a integridade dos lugares e continuidade das representações culturais que neles ocorrem.

Ainda que o PNPI não seja aplicado a todas as situações, não há como negar o avanço que representou para o conhecimento e a visibilidade de manifestações culturais dos povos e comunidades tradicionais, como em alguns aspectos, para a promoção do desenvolvimento sustentável dos seus hábitats.

Infelizmente, na contramão do que parecia caminhar para a superação de problemas que remontam a criação da instituição federal de proteção de patrimônio, a Portaria Interministerial 60/15 e a Instrução Normativa 1/15, como já foi mencionado do início deste texto, na medida em que não reconhecem a diversidade cultural brasileira, exigindo nos processos de Licenciamento Ambiental a avaliação dos impactos somente aos bens acautelados pelo IPHAN (tombados, arqueológicos, registrados e valorados), ao invés de contribuírem para a valorização das referências culturais, poderão ser responsáveis pelo seu desaparecimento.

4 AVANÇO OU RETROCESSO? A NOVA INSTRUÇÃO NORMATIVA PARA A PROTEÇÃO DOS BENS ARQUEOLÓGICOS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Não se trata de nenhuma novidade que a construção de grandes empreendimentos vem causando uma série de conflitos nas comunidades do entorno onde são instalados, quer por questões fundiárias (desapropriações), quer pelos impactos causados ao meio ambiente regional.

De acordo com Fonseca (2003, p. 88), a qualidade de vida, a proteção ao meio ambiente e os valores culturais das minorias passaram a ser entendidos como direitos do cidadão, que começam a pressionar o poder público para que sejam respeitados. Na linguagem jurídica são chamados de direitos difusos, de aferição subjetiva não solucionável por meio de modelos.

Já faz algum tempo que a interpretação equivocada da Resolução Conama 01/86, que exige a elaboração de EIA-RIMA[11] para empreendimentos ou atividades consideradas de maior impacto ambiental, "isenta", em muitos casos, estudos sobre o patrimônio arqueológico e referências culturais das comunidades atingidas.

Embora a Lei 3.924/61 seja inquestionável quanto à necessidade de pesquisas nos sítios arqueológicos, antes de interferências no subsolo, que não estão incluídos na "propriedade da superfície que rege o direito comum", pelo fato de serem considerados bens da União desde a Constituição de 1934, muitos estudos de Arqueologia ficaram à mercê das exigências dos órgãos ambientais.

Além disso, a premissa no IPHAN sempre foi a de que a avaliação de impactos nos processos de Licenciamento Ambiental deveria considerar o patrimônio cultural como um todo, pois não se restringem aos bens de natureza arqueológica, ainda que estes sejam "reconhecidos" por meios legais.

Hoje, verificando o teor da Portaria Interministerial 60/15 e da Instrução Normativa 1/15, pode-se observar que a Resolução do Conama é bem mais abrangente no artigo 6º, que exige estudos referentes ao meio socioeconômico.

---

[11] Estudo de Impacto Ambiental e Respectivo Relatório de Impacto Ambiental, exigido para os empreendimentos de maior porte, consecutivamente com atividades potencialmente causadoras de danos lesivos ao meio ambiente. O RIMA deve ter linguagem acessível para ser disponibilizado para a população em geral.

> O meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, **destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade**, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (Resolução Conama 01/86, art. 6º. Grifo nosso.)

Ressalte-se que os sítios referidos no dispositivo jurídico não se resumem aos arqueológicos e são relacionados à comunidade e sociedade local. Em nenhum momento é mencionada a "relevância" do bem para a identidade nacional, ou qualquer outra associação aos que definidos como patrimônio cultural brasileiro.

Entretanto, os processos de licenciamento conduzidos no âmbito federal (IBAMA) e estadual (órgãos ambientais estaduais), de acordo com a nova Instrução Normativa do IPHAN incluem apenas a avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados em âmbito federal e avaliação de impacto aos bens arqueológicos.

Novamente o que está em destaque são os bens legitimados como portadores da identidade nacional, o que consideramos um retrocesso nas políticas públicas de proteção ao patrimônio.

Desse modo, tais procedimentos podem ser considerados inclusive inconstitucionais, pois, de acordo com o artigo 215 da Constituição Federal de 1988,

> [...] o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
>
> **§ 1º** O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (CF/88)

Seguindo a lógica dos parâmetros utilizados pelos órgãos ambientais para a avaliação do grau de impacto de empreendimentos ao meio ambiente, a nova Instrução Normativa também classifica por analogia as obras que necessitam realizar pesquisas concernentes ao patrimônio cultural arqueológico.

Empreendimentos antes considerados com grande potencial de impacto aos bens arqueológicos, hoje são classificados como de Nível I, quan-

do a exigência é apenas de que o empreendedor apresente o TCE – Termo de Compromisso do Empreendedor, instrumento pelo qual o representante legal se responsabiliza pela comunicação ao IPHAN sobre achados arqueológicos em decorrência das obras de engenharia.

Em primeiro lugar, é comprovada a existência de bens arqueológicos inclusive em áreas urbanas, mesmo que aterradas e impactadas anteriormente por obras antigas ou que não observaram a legislação de proteção ao patrimônio ou meio ambiente.

Em segundo, que os processos administrativos demonstram constantemente o descaso por parte dos empreendedores pelos achados, pelas pesquisas, por meio da destruição, da imposição das licenças ambientais e raramente existem registros de comunicação ao IPHAN sobre a existência de bens nas áreas afetadas, a não ser quando são provindas da população local.

Quando as comunidades são chamadas para participar dos inventários de identificação de seus próprios bens, surgem objetos, edificações e lugares que raramente, para um especialista em políticas públicas culturais, seriam representativos ou importantes para a aplicação de investimentos.

Talvez, dada a escassez de recursos que sempre assola o setor da cultura no País, esse profissional esteja com a razão e sinta a necessidade de priorizar outros bens que possam estar ameaçados de desaparecimento. O que não pode acontecer, no entanto, é alguns bens culturais das comunidades, por não terem a sua proteção instituída, e considerados de pouca relevância no contexto nacional, serem sumariamente desvalorizados na hora da implantação de projetos de desenvolvimento.

Deveria ser garantido, no mínimo, que essas manifestações culturais fossem amplamente registradas por meio de farta documentação, pois os impactos são cumulativos e por vezes irreversíveis do ponto de vista cultural e, quando fosse comprovada a existência de algum bem ou prática cultural que seriam fadados ao desaparecimento pela construção de uma grande obra, que a prioridade fosse dada aos direitos do cidadão.

5 O PATRIMÔNIO SENTIDO E OS SENTIDOS DO PATRIMÔNIO

O que, porque e para quem preservar sempre foram questões debatidas pela comunidade científica e instituições que trabalham no campo do patrimônio.

Os estudos sobre percepção humana já demonstraram que "duas pessoas não veem a mesma realidade. Nem dois grupos sociais fazem a mesma avaliação do meio ambiente. A própria visão científica está ligada à cultura – uma possível perspectiva entre muitas" (TUAN, 2012, p. 21).

Além disso, o que os olhos veem é uma pequena parcela da variedade de sensações advindas da interação do homem com o meio ambiente. Os odores, sons e o tato podem ser muito mais representativos em algumas situações.

Tuan (2012, p. 136) denominou de

> [...] "topofilia" os laços afetivos com o meio ambiente material. Estes diferem profundamente em intensidade, sutileza e modo de expressão. A resposta ao meio ambiente pode ser basicamente estética: em seguida, pode variar do efêmero prazer que se tem de uma vista, até a sensação de beleza, igualmente fugaz, mais muito intensa, que é subitamente revelada. A resposta pode ser tátil: o deleite ao sentir o ar, água, terra. Mais permanentes e mais difíceis de expressar são os sentimentos que temos para com um lugar, por ser o lar, o *locus* de reminiscências e o meio de se ganhar a vida.

Nesse sentido, é que maior atenção deve ser dada aos impactos socioeconômicos causados às populações locais. Não se trata apenas de deslocar pessoas ou privá-la do usufruto de determinado espaço, mas de transformar no sentido mais estrito suas vidas, seus trabalhos, costumes, crenças, símbolos, seus sentidos de existência, que compõem as referências culturais.

Sobre as relações sobre preservação e percepção, Tuan (2013, p. 236) destaca que

> [...] o culto ao passado, como tornou-se evidente com a criação de um deus e com a preservação de prédios velhos, foi um tipo de consciência que surgiu em determinada etapa da história da Europa. Pouco tem a ver com o fato de se estar enraizado no lugar. O arraigamento é essencialmente subconsciente: significa que uma pessoa termina por identificar-se com certa localidade, sente que esse é o seu lar e o de seus antepassados.

Para concluir, a noção de patrimônio é apenas uma atribuição de valor. Um bem ou lugar pode ser representativo para um grupo de pessoas,

mas não para todos. A política patrimonial não está, contudo, errada. Errado está em dizer o que é representativo em escala nacional e universal e não prestar atenção no local.

REFERÊNCIAS

AMADO, Roberto. *Festas nas águas*: fé e tradição nos rios e mares do Brasil. São Paulo: Horizonte, 2011.

ARANTES, Antônio A. Patrimônio Imaterial e Referências Culturais. *Revista Tempo brasileiro/Patrimônio Imaterial*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, n. 147, p. 129-139, out./dez. 2001.

BELAS, Carla Arouca. Renda de Divina Pastora: interfaces entre a indicação geográfica e a salvaguarda cultural. In: FIGUEIREDO, Wilmara; ZACCHI, Marina. *Divina Pastora*: caminhos para a renda irlandesa. Rio de Janeiro: IPHAN, CNFC, 2013. p. 43-64.

CHUVA, Márcia. Por uma história da noção de Patrimônio Cultural no Brasil. In: ______ (Org.). *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. História e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2011. n. 34, p. 147-165.

FONSECA, Maria Cecília Londres. A noção de Referência Cultural nos Trabalhos de Inventário. Palestra. In: MOTTA, Lia; SILVA, Maria Beatriz Resende (Orgs.). *Inventários de Identificação*: um programa da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPHAN, 1998.

______. Referências Culturais: Base para Novas Políticas de Patrimônio. In: *O Registro do Patrimônio Imaterial*: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial. 2. ed. Brasília: IPHAN, 2003. p. 83-95.

LINCH, Kelvin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do Patrimônio Cultural: uma revisão de premissas. In: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL: DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E EXPERIÊNCIAS PARA UMA NOVA GESTÃO, OURO PRETO/MG, 1., 2009. *Anais*... Brasília: IPHAN, 2012. v. 2, t. 1, p. 25-39.

MOTTA, Lia. O Patrimônio das cidades. In: SANTOS, Afonso Carlos Marques; KESSEL, Carlos; GUIMARAENS, Ceça (Orgs.). *Livro do Seminário Internacional Museus e Cidades*. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2003. v. 1, p. 123-152.

RABELLO, Sônia. *O Estado na preservação dos bens culturais*: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Brasília: IPHAN, 1996. n. 24, p. 97-105.

SANT'ANNA. Márcia. A cidade-atração: patrimônio e valorização de áreas centrais no Brasil dos anos 90. In: SANTOS, Afonso Carlos Marques; KESSEL, Carlos; GUIMARAENS, Ceça (Orgs.). *Livro do Seminário Internacional Museus e Cidades*. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2003. v. 1, p. 153-172.

TUAN, Y-Fu. *Topofilia*: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. Tradução de Lívia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2012.

______. *Espaço e Lugar*: a perspectiva da experiência. Tradução de Lívia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2013.

VECHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 90-95, 2004.

AS PERSPECTIVAS DO MEIO AMBIENTE E DA CULTURA EM UMA SOCIEDADE DE RISCO

Aimée Schneider Duarte
Advogada e mestranda em História Social pelo Programa de Pós--Graduação em História da Universidade Federal Fluminense.
E-mail: schneider_aimee@hotmail.com

Resumo: O objetivo é situar o meio ambiente e a cultura no contexto dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. É crucial diluir certas dicotomias tradicionais, tais como progresso *versus* preservação; meio ambiente e cultura *versus* economia; sociedade *versus* Estado. Para tanto, faz-se necessária uma análise geral e prévia da "sociedade de risco" na modernidade, bem como a sua ligação com as questões de desenvolvimento e a salvaguarda do meio. Somente após, será possível adentrar na discussão proposta, qual seja: pergunta-se, a partir de patamares de reflexão, se a atuação estatal é suficiente para a manutenção da vida, tanto no aspecto biológico quanto no cultural.

Palavras-chave: Meio ambiente. Cultura. Sociedade de risco.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CRFB/88) trouxe profundos reflexos de cunho social, político e jurídico e, ao tratar do direito ambiental e dos direitos culturais, modificou diversos paradigmas. Dentre os reflexos jurídicos, cumpre ressaltar a proteção conferida ao meio ambiente e à cultura e, neste último caso, em especial ao patrimônio cultural. A relevância dada a esses temas, somada com a clara necessidade de preservação, trouxe uma maior preocupação e questionamento sobre as garantias desses direitos e a atuação da sociedade diante deles.

Este estudo busca demonstrar que o meio ambiente e a cultura são bens de grande relevância no ordenamento jurídico e para a vida dos indivíduos. Vale sublinhar que eles não se excluem, pelo contrário, a sua junção é extremamente necessária e profícua, devendo ser entendidos como parte

do mínimo existencial e, consequentemente, considerados como direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

A sociedade de risco na modernidade traz questões pungentes sobre o futuro da humanidade. O constante desenvolvimento tecnológico ameaça questões vitais, tanto ao bem-estar físico, em especial à saúde do ser humano e do planeta Terra, quanto ao bem-estar social. Este deve ser entendido como desdobramento de ações individuais ou coletivas ligadas à identidade, tal como no caso da cultura, compreendendo a realidade como um lugar de múltiplas dimensões da vida.

Também são feitas considerações sobre a relevância da educação como forma de conscientização do grupo social. O desenvolvimento desse instrumento passa a ser necessário para o envolvimento de novos atores, mais conscientes de suas ações, e para a busca de novos instrumentos de cuidado e de promoção de novas atitudes. É preciso pensar globalmente e agir localmente para a garantia de uma vida de qualidade universal.

A partir desta constatação, um fator importante que configura a questão do incentivo e da preservação desses bens é a mobilização social disposta a tratá-los como questões prioritárias. E, devido à essencialidade deles, há a imprescindibilidade da população na mudança da mentalidade e na efetiva proteção ambiental e cultural. Dessa maneira, a sociedade deve ser entendida como agente solidário, conforme será argumentado em tópico específico mais adiante.

2 SOCIEDADE DE RISCO NA MODERNIDADE

A natureza é explorada, de forma intensificada e contínua, ao longo e a partir da revolução técnico-industrial. Passou-se a entendê-la como simples objeto para a comercialização, sendo pré-requisito para o desenvolvimento da sociedade capitalista. A oposição entre o meio (ambiente e social) e a referida revolução se aguçou, uma vez que a mentalidade capitalista considerava que só poderia prosperar através da exploração. Nesta perspectiva, houve total exacerbação da busca pelo acúmulo de lucro, o que tornou o risco ao meio ambiente físico e cultural um processo contínuo.

A sociedade moderna, denominada de “sociedade de risco” por Ulrich Beck (2011), trouxe ameaças que transcendem as ameaças meramente individuais e que são agravados com o desenvolvimento econômico. Optou-se por um modelo de desenvolvimento onde o risco do negócio tem sido a regra e é visto como natural, já que faz parte da própria ativida-

de. As ciências estão cada vez menos em posição de satisfazer a demanda por segurança, principalmente no que diz respeito à imprevisibilidade dos efeitos colaterais de uma ação ou de um produto.

Torna-se evidente a dificuldade do meio em lidar com os potenciais de ameaça industrial; há uma aparente fissura entre o desenvolvimento econômico e a preservação do ambiente. Sob este aspecto, o risco seria uma decorrência do progresso e a sua legitimação seria socialmente reconhecida como uma licença a um destino natural civilizatório da humanidade.

Entretanto, cabe notar que o artigo 170, inserido no Capítulo I, do Título VII ("Da ordem Econômica e Financeira"), da CRFB/88, estabelece a possibilidade do ambiente de se relacionar com a economia. Assim, a afirmação de que a conservação do meio seria um empecilho ao desenvolvimento socioeconômico passa a ser equivocada. Neste caso, não só a defesa torna-se um destaque na Lei Fundamental do País como deve ser uma das preocupações a ser perseguida pelo modelo capitalista. Com isso em mente, não há mais o que se falar de engessamento no desenvolvimento ou de incompatibilidade entre a prosperidade e o resguardo.

O cuidado com o ambiente e com a cultura somente se intensificou na medida em que se fortaleceu a evidência de ameaças efetiva a eles. Foram protestos e opiniões, ou seja, as mobilizações populares, que mudaram o paradigma da sociedade. E, neste aspecto, segundo Ulrich Beck, houve um deslocamento da compreensão de proteção de casos concretos para protestos de situações comuns (genéricas) contra os efeitos destrutíveis da industrialização exacerbada.

> Os objetivos e temas do movimento ambientalista foram-se descolando aos poucos de situações concretas e de demandas pontuais em última medida fáceis de serem atendidas [...] para se aproximar de um protesto geral contra as condições e premissas "da" industrialização. (BECK, 2011, p. 244)

Também é fundamental ter presente que cresce em importância os direitos ao meio ambiente de qualidade e à cultura como base do fundamento de um indivíduo, na medida em que a sociedade de risco torna-se mais complexa devido à quebra das fronteiras. Cabe ressaltar, nesse aspecto, a "globalização do risco", conforme denominado pelo sociólogo Anthony Giddens (1991, p. 60):

> A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa.

Logo, uma das consequências fundamentais da sociedade moderna é a globalização. Esta é mais do que uma difusão das instituições ocidentais através do mundo, pois, ao mesmo tempo que promove possibilidades de interação global, introduzindo a interdependência mundial, cria nova formas de perigo. Vistos como resultados de diferentes formas de atividade, os riscos são geralmente aceitos pela população como sendo um aspecto inerente à sociedade moderna. Nesse diapasão, pergunta-se: até onde os indivíduos poderiam estar dispostos a aceitar o risco?

Não há como evitá-lo totalmente, uma vez que ele sempre existirá, nem que seja como uma forma residual, socialmente "aceitável", em razão dos benefícios advindos. Por isso, é preciso que se faça uma criteriosa avaliação das ameaças e dos benefícios, de maneira que haja uma mitigação dos primeiros.

A ideia não é impedir a expansão do progresso tecnológico e industrial, mas que este seja feito de forma cautelosa, criteriosa e mais segura, sem que se percam de vista os valores que justifiquem a salvaguarda. É preciso escolher variantes de desenvolvimento que não engessem o futuro e que transformem o próprio processo de modernização em um processo de aprendizado. Sob a ótica de Beck (2011, p. 268), a base encontra-se menos nas tradições do passado e mais nas ameaças do futuro. Com isso, espera-se ser possível reverter efeitos colaterais percebidos ulteriormente.

Para se pensar de forma que haja maior eficiência na conservação do meio, é necessário incorporar ações comportamentais em prol de todos, considerando a análise permanente do risco.

3 MEIO AMBIENTE E CULTURA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tem sido constante a evolução do Direito ao buscar a adoção de institutos adequados ao estabelecimento de uma política efetiva com vista à promoção e ao amparo dos bens naturais, culturais, paisagísticos, históricos, turísticos, entre outros, para o uso desta e de gerações futuras.

Entre as premissas defendidas na Carta Política de 1988 destaca-se a valorização ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sua conceituação está vinculada por ele ser um bem de uso comum do povo, conforme entendimento extraído do artigo 225 da CRFB/88. O legislador infraconstitucional também tratou de defini-lo, conforme disposto no artigo 3º, I, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)[1]. Porém, apesar de existirem definições legislativas, não existe restrição, mas somente a intensão de nortear, ressaltando que o meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações que rege a vida em todas as suas formas.

Dando prosseguimento à análise, a Resolução do Conama 306, de 05 de julho de 2002, também traz um conceito, no seu Anexo I (que aborda sobre as definições), com o seguinte teor:

> XII – Meio Ambiente: é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (CONAMA nº 306, 2002, p. 2)

A ISO 14001:2004 (*International Organization for Standardization*), que traz requisitos com orientações relativas ao sistema da gestão ambiental, também definiu o meio ambiente, como

> Circunvizinhança em que uma organização opera, incluindo-se ar, água, solo, recursos naturais, flora, fauna, seres humanos e suas inter-relações. (ISO 14001, 2004, p. 10)

A partir dessas formulações, conclui-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, elevado constitucionalmente como bem jurídico ambiental, produz seus reflexos em toda extensão do campo jurídico. Ademais, possui uma gama de significados, sem que nenhum dos conceitos possíveis seja limitador do outro: naturalmente se completam e ampliam o tema. Tendo como base essa premissa, nota-se que também são englobados outros aspectos da vida além dos estritamente físicos e biológicos. Ele incorpora questões ligadas às relações humanas em geral: todas as inter-relações dos seres humanos entre si e com o meio físico como um todo.

---

[1] Lei 6.938/81. **Art. 3º** Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

As interações sociais, as culturais e as urbanísticas são alguns exemplos a serem citados.

Além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, outro destaque no âmbito constitucional é a cultura. Para essa área foi reservado o Capítulo III (Educação, Cultura e Desporto). A cultura é tratada em todo o diploma legal, mas de forma detalhada em três artigos[2]. A Seção II, deste Capítulo, é destinada especificamente à cultura que trouxe avanços na promoção do patrimônio cultural brasileiro. Nela, tem-se que o patrimônio cultural é constituído pelos bens materiais e imateriais, individuais ou coletivos, "portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (CF/88, art. 216, *caput*). Incluído pela Emenda Constitucional 71/12, o artigo 216-A enumera alguns princípios que o Sistema Nacional de Cultura deve seguir, tal como a diversidade das expressões culturais.

De igual maneira, é interessante evocar que um dos conceitos de cultura existentes é o consagrado pela Declaração da Cidade do México sobre Políticas Culturais pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1982, que adota uma perspectiva ampliada/alargada.

> [...] cultura pode agora ser considerada como todo o complexo de traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e emocionais

---

[2] **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. **§ 1º** O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. [...]

Art. 216-A. (*Incluído pela EC 71, de 2012*). O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. **§ 1º** O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; [...]

> que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela inclui não apenas as artes e letras, mas também os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, sistemas de valores, tradições e crenças. (UNESCO, 1982, p. 1)[3]

Assim, é possível perceber que, a partir do texto constitucional e do exposto acima, foram introduzidas inovações jurídicas na interpretação do que seria cultura e, consequentemente, patrimônio cultural brasileiro. Ao alargar essa definição, a CRFB/88 também trouxe outra inovação: registra esse patrimônio de acordo com sua natureza, ou seja, como sendo material e/ou imaterial, deixando de lado a concepção restrita anterior, contida no Decreto-lei 25/37 e que previa somente o patrimônio cultural material. As questões imateriais ganham destaque e essa conceituação mais abrangente abriu espaço para as expressões que formam o patrimônio intangível.

Portanto, entende-se como patrimônio não somente algo pertencente ao meio ambiente ou produzido pela cultura humana. E, como analisado anteriormente, engloba tanto os aspectos físicos quanto os não físicos, o que o faz ser passível de interpretação em diversas frentes: material, imaterial, genético, espiritual, formas de uso, costumes e valores, entre outras. Sob essa nova ótica, os bens são valorizados pelas relações sociais e simbólicas, e não, necessariamente, pelo objeto materializado em si.

O direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado está intimamente atrelado à dimensão cultural, seja material ou imaterial. Com essa questão em destaque, torna-se essencial o entendimento de que eles precisam ser analisados como extensões do direito à vida e, em decorrência dessa interpretação, devem ser vistos como direitos fundamentais do ser humano.

A partir da interpretação dos mencionados artigos da CRFB/88, conclui-se que o meio ambiente e os direitos culturais são deveres de todos e, estando estas regras inscritas na Lei Fundamental do País, não podem ser convertidas em meras promessas institucionais, pois, se assim o forem, implicará o descumprimento do preceito constitucional.

Em resumo, as normas relacionadas ao meio ambiente e à cultura se não aplicadas e efetivadas em sua integralidade implicariam um esvazia-

---

[3] Tradução da autora. No original: "[...] *culture may now be said to be the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value systems, traditions and beliefs*.".

mento inaceitável do conteúdo constitucional. Segundo o eminente jurista lusitano, Jorge Miranda (1983, p. 229),

> Todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil no ordenamento. A nenhuma pode dar-se uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. Mais: a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação.

A defesa deles compreende os elementos essenciais da própria existência da humanidade, devendo ser entendidos como aqueles que o ser humano detém em face de sua própria condição. Na definição de José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 347), o direito fundamental é toda a posição jurídica subjetiva das pessoas enquanto consagrada na Lei Fundamental. De maneira sucinta, pode-se afirmar que os direitos fundamentais estão relacionados à Constituição.

Perante esse cenário, eles possuem supremacia normativa e aplicabilidade imediata e vinculativa, consubstanciado no artigo 5º, § 1º, da CRFB/88 e como cláusulas pétreas, na forma do artigo 60, § 4º, IV, da CRFB/88, ou seja, são aquelas incluídas no catálogo constitucional como direitos subjetivos. Cumpre destacar que além dos direitos inseridos na Constituição, não se pode excluir outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados e dos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário[4]. Dessa maneira, há a possibilidade de existirem direitos fundamentais além daqueles incluídos expressamente no texto constitucional, bem como os originados em tratados internacionais.

O artigo 5º, em seu § 1º, da CRFB/88, esclarece que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata". Assim, as normas contidas nos artigos 215, 216 e 225 da Carta Magna de 1988 possui presunção de eficácia plena em virtude da autoaplicabilidade de todos os direitos fundamentais. Conclui-se, com isso, que por serem bens jurídicos constitucionalmente tutelados, é da incumbência do Poder Público efetivar políticas sociais e econômicas que visem garantir aos ci-

---

4 CRFB/88. **Art. 5º** [...] **§ 2º** Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

dadãos o acesso universal e igualitário ao meio ambiente e à cultura. Mas seria somente de responsabilidade estatal o sistema de proteção?

4 MOBILIZAÇÃO POPULAR

Os artigos 225 e 216, § 1º, ambos da Carta Magna de 1988[5], trazem um sistema obrigacional complexo, pois o indivíduo possui, ao mesmo tempo, o gozo do exercício do direito de usufruir os bens e o dever de conservá-los. A esse respeito, a colaboração da população se torna essencial e obrigatória, conforme comando constitucional, e somente a conjugação das ações estatais com a atuação da população será possível que sejam exercidos plenamente esses direitos.

A sociedade possui instrumentos para se manifestar em relação ao sistema de proteção e desenvolvimento do ambiente e da cultura. Um exemplo é a participação popular na qual o indivíduo, como protagonista, precisa compartilhar a responsabilidade na gestão da coletividade. Uma maneira de efetivar isso, além de movimento de defesa civil, é por meio da Ação Popular.

Essa ação possui como objeto a tutela de interesses da coletividade, tendo suas especificidades expressas na Lei de Ação Popular, Lei de nº 4.717/65. A referida legislação considera o patrimônio público como sendo *os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico* (art. 1º, § 1º). Ademais, vale destacar que a Ação Popular tem sede constitucional expressa, notadamente no artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88, conforme citado abaixo:

> **Art. 5º** *Omissis*.
>
> LXXIII **-** *qualquer cidadão* é parte legítima para *propor ação popular* que vise *anular ato lesivo ao patrimônio público* ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, *ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (Grifado).

---

5 CRFB/88. **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. CRFB/88. **Art. 216.** [...]. **§ 1º** O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro.

Desse modo, nesse caso específico, destaca-se que qualquer cidadão pode propor essa ação com a finalidade de anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

As Audiências Públicas também possuem um papel relevante nesse contexto, trazendo discussões e sugestões, de forma a verificar o que é importante para o benefício da coletividade. Essas Audiências devem ser realizadas em local acessível a todos os interessados, devendo ser permitida a presença de qualquer indivíduo ou entidade representativa.

Outra medida cabível de defesa desses direitos é a Ação Civil Pública que, com o auxílio do Ministério Púbico, protege diferentes interesses, tutelando os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, conforme disciplinado na Lei 7.347/85, e no inciso III do artigo 129 da Carta Magna de 1988, este último transcrito abaixo:

> **Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:
>
> III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do *patrimônio público e social, do meio ambiente* e de outros interesses difusos e coletivos. (Grifado)

A atuação do Ministério Público tem como um dos pontos de partida as denúncias apresentadas por cidadãos ou organizações da sociedade civil sobre irregularidades cometidas contra o patrimônio público em seu sentido amplo (patrimônio econômico-financeiro, ambiental, histórico, artístico, estético, turístico e cultural).

Conforme visto, a partir da normatização do meio ambiente e da cultura na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passou-se a enquadrá-los como direitos fundamentais. E, por causa da sua relevância na construção de novos direitos, eles passaram a agregar valores básicos da construção e da ética solidária.

Frente a esse novo cenário, muito mais complexo e desafiador, é fundamental que se formulem e que se implementem políticas que tenham como finalidade enriquecer a inter-relação social, tanto no que se refere ao meio ambiente quanto aos bens culturais. Além de serem direitos adquiridos, são deveres de todos e, com isso, não há outra maneira de se preservá-los que não seja pela junção da participação popular com o Estado.

Na esteira dessa discussão, a mobilização das pessoas constitui exercício extremamente salutar para a democracia e, com isso, para a

proteção desses direitos, provocando não só um melhor fluxo comunicativo entre os atores sociais, como também processos de decisão mais eficazes. A mobilização é um dos elementos centrais para garantir uma efetiva democratização.

4 EDUCAÇÃO

A ação de preservação, como instrumento para proporcionar a defesa do meio em que se vive, é possibilitada pelo mecanismo da educação. De acordo com as considerações da pedagoga Jaqueline Moll (2009, p. 15),

> É preciso associar a escola ao conceito de cidade educadora, pois a cidade, no seu conjunto, oferecerá intencionalmente às novas gerações experiências contínuas e significativas em todas as esferas e temas da vida.

Portanto, a educação se mostra como um dos meios mais eficientes na conscientização e na troca de informações sobre a dimensão dos bens públicos, bem como sobre os riscos e os danos a eles produzidos. Decerto que ela em si não é um mecanismo que deve ser usado de forma isolada, sem políticas públicas, como se bastasse somente isto para uma efetiva mudança comportamental do indivíduo. A despeito disso, a educação ainda é um forte instrumento não só para o desenvolvimento subjetivo da pessoa humana como para a mobilização social.

Sob a questão da educação ambiental, por exemplo, ela decorre do princípio da participação na tutela do meio ambiente que está prevista de forma expressa no artigo 225, § 1º, VI, da CRFB/88:

> **Art. 225.** *Omissis.*
>
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Em 1983, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi responsável pela criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), cuja função era, dentre outras, propor soluções práticas em defesa da sustentabilidade, implícitas em projetos como a educação ambiental. Essa educação, no ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se legislada na Lei 9.795/99 (Lei da Educação Ambiental), e em seu artigo 1º há o estabelecimento desse conceito:

> **Art. 1°** Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o individuo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Na mesma corrente, encontra-se também a educação cultural. Exemplo disso são os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), aprovados pelo MEC, em 1996. Eles representam um documento que serve como guia para os professores do ensino em geral, trazendo diretrizes que sinalizam para algo em comum: a necessidade da educação para se pensar questões relevantes como patrimônio sociocultural, meio ambiente, identidade nacional, entre outros.

Esses Parâmetros adotam a perspectiva de um trabalho interdisciplinar, uma vez que valorizam saberes de vários campos, tais como os conhecimentos jurídicos, históricos, antropológicos, entre diversos outros. Os PCNs são compostos por volumes e, para fins deste estudo, é destacado o décimo. Para o período que abrange da 5ª a 8ª séries são dez o número total, sendo divididos da seguinte maneira:

Volume 01	Introdução aos PNCs
Volume 02	Língua Portuguesa
Volume 03	Matemática
Volume 04	Ciências Naturais
Volume 05	Geografia
Volume 06	História
Volume 07	Arte
Volume 08	Educação Física
Volume 09	Língua Estrangeira
Volume 10	10.1 - Temas transversais – Apresentação 10.2 - Temas transversais – Pluralidade Cultural 10.3 - Temas transversais – Meio Ambiente 10.4 - Temas transversais – Saúde 10.5 - Temas transversais – Orientação Sexual

Seguindo também as diretrizes da Constituição Federal de 1988, os PCNs, no capítulo referente aos temas transversais, notadamente o Meio Ambiente e a Pluralidade Cultural, defendem a preservação do meio físico e social valorizando a diversidade como marca da nação brasileira.

Mais do que pontos convergentes, é possível notar um entrelaçamento nos mencionados temas. Há uma relação entre o campo da natureza do indivíduo com o meio ambiente que o cerca e que deságua na própria cultura humana, em suas mais variadas formas: "A apreciação dos aspectos estéticos da natureza, incluindo os produtos da cultura humana." (PCNs, 1998, p. 46).

Com isso, verifica-se a importância de se incluir esses assuntos nos currículos escolares, permeando toda prática educacional. Como temas transversais, os de números 10.2 e 10.3 são essenciais para o desenvolvimento da consciência ecológica e cultural nos estudantes. Corroborando esse entendimento, nesse mesmo documento, o objetivo é que os alunos sejam capazes de "perceber, apreciar e valorizar a diversidade natural e sociocultural, adotando posturas de respeito aos diferentes aspectos e formas do patrimônio natural, étnico e cultural." (PCNs, 1998, p. 197).

O patrimônio, em sua diversidade plural, deve ser reconhecido e valorizado. E, para tanto, os PCNs seriam um dos meios de se contribuir para salvaguardar a diversidade ecológica, social e cultural do país e para a disseminação de informações a todos os segmentos da sociedade.

Ademais, a educação é um instrumento de "alfabetização cultural" que possibilita ao indivíduo uma tomada de consciência como agente construtor do bem em si e do seu papel como criador e transformador da cultura.

> A Educação Patrimonial é um instrumento de "alfabetização cultural" que possibilita ao indivíduo fazer a leitura do mundo que o rodeia, levando-o à compreensão do universo sociocultural e da trajetória histórico-temporal em que está inserido. (HORTA; GRUNBERG; MONTEIRO, 1999, p. 6)

Contudo, a educação, apesar de ser um direito social constitucionalmente garantido (CRFB/88, art. 6º)[6], não é disponibilizada de forma ple-

---

[6] **Art. 6º** São direitos sociais a *educação*, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Grifado).

na. Na conjuntura existente no Brasil o acesso equitativo e universal ao ensino de qualidade não é uma realidade em todos os lugares e níveis sociais. Assim, em que pese a implementação legislativa de incentivo à educação, esta ainda não foi inserida de forma plena em todos os lugares.

Cumpre apontar que, em regra, é atribuição do Ministério da Educação regulamentar os princípios e funções da educação. Entretanto, também é de extrema importância a contribuição dos demais órgãos no seu desenvolvimento.

Mesmo com as dificuldades existentes, esse incentivo deve ser o centro das questões políticas, pois objetiva a formação do indivíduo ao construir valores sociais e desperta conhecimentos e habilidades nos cidadãos. Para que as mudanças aconteçam, é necessário que a educação seja assumida de forma efetiva em todas as suas esferas e, principalmente, com a participação popular e a efetiva atuação do Estado.

5 CONCLUSÃO

As atuais condições do desenvolvimento devido à globalização impõem à sociedade a reflexão sobre novas questões. E uma das mais pungentes é a necessidade de preservar o meio ambiente e a cultura. A relação do homem com a natureza e com ele mesmo passou a fundamentar-se em um complexo sistema que considera todas as relações físicas, biológicas, sociais, culturais e econômicas.

Na contemporaneidade, os riscos são articulados com o desenvolvimento de forças produtivas, que escapam à percepção humana e afetam a todos. Por isso é de extrema importância o desenvolvimento de meios educacionais para a conscientização dos indivíduos. Somente com a organização da coletividade engajada com esse processo e com o seu consequente fortalecimento, será possível tornar verdadeiramente eficaz os comandos constitucionais, deixando estes de serem meras promessas escritas em um papel.

Desenvolver o pensamento da preservação ecológica e cultural é um grande desafio para a civilização moderna. É necessário que os cidadãos sejam mobilizados e recebam orientações sobre como devem agir. O controle social, entendido como a participação do cidadão, é um mecanismo de fortalecimento da cidadania. E, no Brasil, a preocupação em se estabelecer uma mobilização forte e atuante da população torna-se ainda maior em razão da sua grande extensão territorial.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o meio ambiente e a cultura passaram a ser entendidos como direitos fundamentais, devendo ser expandidos para a atual e para as futuras gerações. Esse raciocínio tem como valor básico a construção da educação e da participação popular. Ademais, como visto ao longo deste, os deveres são solidários, sendo impostos ao Poder Público e à coletividade, com o objetivo de se alcançar a efetividade do comando constitucional.

É importante frisar, ainda, que o meio ambiente e o patrimônio cultural não são bens pertencentes ao Estado muito menos são bens privados, mas, sim, pertencentes a toda a coletividade. Nesse sentido, a atuação de cada indivíduo, comprometido com a preservação ambiental e cultural, mostra-se essencial e determinante para o sucesso e a eficácia de qualquer diretriz que almeje um sistema ecologicamente equilibrado e o fomento ao patrimônio cultural – não somente brasileiro, mas da humanidade. Portanto, o desempenho eficaz do Estado só será atingido com o apoio das pessoas.

Há que se conjugar as ações estatais e as da sociedade para que os riscos, que precisam ser divididos e administrados, sejam analisados previamente da maneira mais ampla possível, considerando as condições técnicas e científicas. Essa descrição conjunta é fundamental para uma política de desenvolvimento-preservação e para o estímulo da forma participativa e democrática.

A redução das distâncias entre o texto constitucional e as práticas cotidianas incentiva o amadurecimento das experiências e a motivação de novas iniciativas para o fortalecimento do desenvolvimento do meio ambiente, do meio cultural e, indubitavelmente, do crescimento humano. O meio ambiente, a cultura e o direito são questões que estão umbilicalmente ligadas. Eles serão realmente assegurados quando a própria sociedade tiver condição de formular e efetivar os preceitos contidos nas normas jurídicas. Sob esse viés, não se pode esperar concessões, sendo oportuno lembrar os versos de Geraldo Vandré, na música "Pra não dizer que não falei das flores", que traduzem a inquietação e a necessidade de ação: *Quem sabe, faz a hora, não espera acontecer*.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas:* Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARTH, Fredrik. A análise da cultura nas sociedades complexas. In: LASK, Tomke (Org.). *O Guru, o Iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 2000.

BECK, Ulrich. *Sociedades de Risco*: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BURKE, Peter. *O que é história cultural?* Tradução de Sérgio Goes de Paula. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

______. *Variedades de história cultural*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CHAGAS, Mário; ABREU, Regina (Orgs.). *Memória e Patrimônio*: ensaios contemporâneos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

CHARTIER, Roger. *A história cultural*: entre práticas e representações. Lisboa: Difel; São Paulo: Bertrand, 1990.

CONAMA. *Portaria 306, de 05 de julho de 2002*. DOU nº 138, de 19/07/2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 08 maio 2015.

DARNTON, Robert. *O Grande Massacre de Gatos*: e outros episódios da história cultural francesa. São Paulo: Graal, 2011.

DECLARAÇÃO DO RIO. *Agenda 21*. CNUMAD, 1992.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriane Queiroz. *Guia básico de Educação Patrimonial*. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Museu Imperial, 1999.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

ISO 14001 de 2004 – *INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION*. Disponível em: <http://www.labogef.iesa.ufg.br/labogef/arquivos/downloads/nbr-iso-14001-2004_70357.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Fundamental (SEF), 1998.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1983. t. 2.

MOLL, Jaqueline. Um paradigma contemporâneo para a Educação Integral. *Pátio: revista pedagógica*, Porto Alegre, v. 8, n. 51, ago./out. 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SAES, Marcos André Bruxel; CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. Política Nacional do Meio Ambiente. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

______. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela Constitucional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOIHET, Rachel. Introdução. In: ABREU, Martha; SOIHET, Rachel (Orgs.). *Ensino de História, conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra/ Faperj, 2003.

THOMPSON, Edward P. *Costumes em comum*: Estudos sobre cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

UNESCO. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*. Paris: 2003. Disponível em: <http://portal.unesco.org/es/ev.php>. Acesso em: 26 maio 2015.

______. *Mexico City Declaration on Cultural Policies.* Mexico: World Conference on Cultural Policies, 1982.

O DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE FRENTE ÀS SOCIEDADES MULTICULTURAIS: UM DESAFIO TRANSNACIONAL

Alessandra Vanessa Teixeira

Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Bolsista CAPES. Pós-Graduada em Direito Público pela Faculdade Meridional (IMED). Graduada em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Advogada.

Liton Lanes Pilau Sobrinho

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor do Programa *Stricto Sensu*, Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor da Universidade de Passo Fundo, mestrado em direito e Coordenador do Balcão do Consumidor.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o direito humano ao meio ambiente sob uma perspectiva transnacional, levando-se em consideração a diversidade de culturas existentes no planeta. A questão da transnacionalização dos direitos humanos e do multiculturalismo ainda é muito discutida. Para entender melhor esse tema foi utilizado o método dialético, uma vez que vários são os autores que tratam do assunto. Percebe-se que é de fundamental importância um diálogo entre as nações em relação ao direito humano ao meio ambiente, pois este perpassa culturas, sendo um mínimo comum entre todas elas. Somente por meio desse diálogo intercultural é que esse desafio transnacional poderá ser vencido e o meio ambiente, como direito humano que é, poderá ser ecologicamente equilibrado, trazendo uma sadia qualidade de vida tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Palavras-chave: Direitos humanos. Meio ambiente. Multiculturalismo. Sociedades multiculturais. Transnacionalidade.

THE HUMAN RIGHT TO THE ENVIRONMENT IN THE FACE OF MULTICULTURAL SOCIETIES: A TRANSNATIONAL CHALLENGE

Abstract: This article aims to analyze the human right to the environment in a transnational perspective, taking into account the diversity of cultures on the planet. The question of the transnationalization of human rights and multiculturalism is still much discussed. To better understand this theme it used the dialectical method as it there are several authors who deal on the theme. Perceives that it is of fundamental importance a dialogue among nations regarding the

human right to the environment because it goes through culture and is a common minimum between all of them. Only through this intercultural dialogue is that transnational challenge can be overcome and the environment as a human right that is, may be ecologically balanced, bringing a healthy quality of life both for the present and for future generations.

Keywords: Human Rights; Environment; Multiculturalism; Multicultural Societies; Transnationality.

1 INTRODUÇÃO

A luta pela concretização dos direitos humanos está presente em todas as fases da história mundial. Hoje, ao se falar em direitos humanos, não se pode deixar de mencionar o direito humano das presentes e futuras gerações ao meio ambiente. A importância desse direito humano ao meio ambiente perpassa fronteiras, uma vez que todos os habitantes do planeta necessitam de um meio ambiente saudável para viver.

A par disso, o presente artigo inicia-se com a conceituação sobre os direitos humanos e também sobre o meio ambiente, trazendo referenciais acerca do reconhecimento desse direito humano ao meio ambiente em nível internacional. Depois, faz uma análise sobre a multiculturalidade e os direitos humanos sob uma perspectiva transnacional, destacando a importância do diálogo intercultural. E, por fim, traz o desafio transnacional desse direito humano ao meio ambiente frente às sociedades multiculturais, estabelecendo a importância de reconhecer que o meio ambiente é o mínimo comum entre essas sociedades e entre todas as nações do mundo.

A importância deste estudo é latente, pois o mundo passa por uma crise ecológica, cuja degradação ambiental não tem mais limites e quem acaba sofrendo as consequências desse desastre são todos os indivíduos, habitantes do mesmo planeta.

2 DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

Nos dias de hoje, as discussões relacionadas aos direitos humanos e as questões do meio ambiente se destacam, por força das constatações de crise e da possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, o que viria a ameaçar, seriamente, o futuro da humanidade.

Sobre a definição de direitos humanos, a Declaração Universal de Direitos Humanos refere que são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma,

religião ou qualquer outra condição. Os direitos humanos incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre muitos outros. Todos são merecedores destes direitos, sem discriminação (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM, *online*).

Logo, percebe-se que os direitos humanos são direitos fundamentais do ser humano. Sem eles, o homem não conseguiria se incluir plenamente na vida em sociedade. Nesse sentido, Bobbio (1992. p. 34) diz que "A Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX".

Perez Luño, em uma de suas obras, fala sobre a terceira geração de direitos humanos e as suas principais repercussões. É nesta terceira geração que estão inseridos os direitos relativos ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida. Sobre isso, o autor comenta:

> *En el curso de estos últimos años pocas cuestiones han suscitado tan amplia y heterogénea inquietud como la que se refiere a las relaciones del hombre con su medio ambiental, en el que se halla inmerso, que condiciona su existencia y por el que, incluso, puede llegar a ser destruido. La plurisecular tensión entre naturaleza y sociedad corre hoy el riesgo de resolverse en términos de abierta contradicción, cuando las nuevas tecnologías conciben el dominio y la explotación sin límites de la naturaleza como la empresa más significativa del desarrollo. Los resultados de tal planteamiento constituyen ahora motivo de preocupación cotidiana. El expolio acelerado de las fuentes de energía, así como la contaminación y degradación del medio ambiente, han tenido su puntual repercusión en el hábitat humano y en el propio equilibrio psicosomático de los individuos. Estas circunstancias han hecho surgir, en los ambientes más sensibilizados hacia esta cuestión, el temor de que la humanidad pueda estar abocada al suicidio colectivo, porque como l'apprenti sorcier, con un progreso técnico irresponsable ha desenconado las fuerzas de la naturaleza y no se halla en condiciones de controlarlas. En estas coordenadas debe situarse la creciente difusión de la inquietud ecológica*. (PÉREZ LUÑO, 2012, p. 20)

Ao falar sobre os direitos do homem de terceira geração, Norberto Bobbio (1992, p. 6) acentua que dentre os direitos "o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído".

Dessa forma, pode-se perceber a existência de um chamado direito humano ambiental. José Afonso da Silva (1997, p. 2) define meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Então, falar em meio ambiente não é somente falar da natureza, mas sim de um conjunto de elementos que busca determinado fim, ou seja, da natureza e seu entorno, aspirando por um ambiente de vida equilibrado e saudável em todos os sentidos. Diante da situação em que se encontra o meio ambiente nos dias atuais, Medeiros (2004, p. 15) afirma que

> [...] nossa civilização luta incessantemente para gerar e comercializar riquezas. Na luta por esses objetivos, imergimos em um ambiente em constante desintegração dos recursos naturais e do próprio humano, correndo o risco de gerar um mundo artificial.

Ao se falar em direitos humanos, é indispensável falar no direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois se trata da sobrevivência da própria espécie humana no planeta. Nesse sentido, Leonardo Boff (2009, p. 23) afirma que

> A partir dessas imbricações, nos damos conta de que tudo depende da salvaguarda da Terra e da manutenção das condições de sua vida e reprodução. Nenhum outro projeto tem sentido, pois lhe falta a precondição fundamental, exatamente a sobrevivência da Terra e dos filhos e filhas da Terra.

A Carta da Terra (BRASIL, MMA, *online*, [s.d.]) tem como um de seus princípios “garantir a generosidade e a beleza da Terra para as atuais e futuras gerações”, afirmando que se deve transmitir a essas futuras gerações as tradições, os valores e também instituições que apoiem, dentro de um longo prazo, as comunidades humanas e também ecológicas da Terra.

Percebe-se que essas degradações ambientais pelas quais o planeta tem passado influenciam diretamente no gozo dos direitos humanos, ou seja, no direito à vida e no direito à saúde. Seguindo esse pensamento, Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 15) referencia em sua obra “Estudos de Direito Ambiental 2” a opinião individual de M. Weeramantry, Vice-presidente e Juiz da Corte Internacional de Justiça, segundo o qual

> A proteção do meio ambiente é, também, um elemento essencial da doutrina contemporânea dos direitos humanos, porque é uma condição *sine qua non* de numerosos direitos humanos, tais como o direito à saúde e o direito à vida, em si mesmo considerado. Nem é necessário desenvolver tal questão, porque os danos causados ao meio ambiente podem comprometer e minar todos os direitos humanos, que são apontados pela Declaração Universal e outros atos consagrando tais direitos.

Para que haja uma proteção efetiva do meio ambiente, além de uma vontade política, deve haver também uma maior conscientização referente ao problema. Como está se falando em direitos humanos e meio ambiente de forma ampla, é importante pensar em formas de proteção ambiental não só em nível regional, mas também no âmbito mundial/global.

Dessa forma, Klaus Bosselmann (2015, p. 143) refere

> A interdependência entre direitos humanos e proteção ambiental tem sido crescentemente reconhecida no direito internacional e nacional. Entretanto, fundamentalmente cada área continua seguindo o caminho de seu próprio regime jurídico. A legislação dos direitos humanos se preocupa com a proteção do bem-estar individual; a legislação ambiental se preocupa com a proteção do bem-estar coletivo.

Ainda com relação à proteção internacional do direito humano ao meio ambiente, o mesmo autor afirma que, ao se tratar do desenvolvimento internacional dos direitos humanos, existem dois aspectos metodológicos que devem ser observados:

> Um aspecto diz respeito aos diferentes níveis do direito internacional, do direito nacional e do direito supranacional (União Europeia). Cada um desses níveis segue sua própria abordagem dos direitos humanos, e no nível nacional encontramos toda uma variedade de tradições jurídicas que expressam conceitos bastante diferentes dos direitos humanos. Mas também certos elementos comuns, particularmente no tocante a questões ambientais. O caráter global das questões ambientais torna possível o reconhecimento de certa semelhança das reações em termos de direitos humanos.
>
> Outro aspecto diz respeito às várias formas através das quais os direitos humanos são aplicados ao meio ambiente. Eles podem ser usados para combater indiretamente a degradação ambiental (ameaça a direitos humanos existentes), podem ser usados para processos

> mais eficazes de tomada de decisões ambientais (direitos humanos procedimentais) e podem ser usados para fazer cumprir mais diretamente a proteção ambiental (direito humano a um meio ambiente saudável). (BOSSELMANN, 2015, p. 145)

Diante do exposto até o momento, conclui-se que o direito humano ao meio ambiente preocupa-se não somente com a proteção aos direitos individuais, mas sobretudo com a proteção dos direitos coletivos. Esses direitos coletivos implicam um pensar de forma universal, global, transnacional, o qual traz uma infinidade de diferenças, principalmente culturais.

3 MULTICULTURALISMO, DIREITOS HUMANOS E TRANSNACIONALIDADE

Ao refletir sobre a vida do ser humano, logo se pensa nos aspectos referentes à sua diversidade, seja natural ou cultural. Com relação à cultura em que cada ser humano está inserido, percebe-se uma grande diferença entre uns e outros, entre uma sociedade e outra, já que cada cultura tem sua história, seus costumes, seus princípios e valores. Logo, essas variedades de manifestações culturais nas sociedades remetem ao chamado "multiculturalismo".

Dessa forma,

> O multiculturalismo é um fato e um ideal de convivência da sociedade pluralista que promove o sonho da coexistência marcada e enriquecida pelas diferenças dos grupos. O termo multiculturalismo empenha-se normativamente e descritivamente para entender o pluralismo das culturas e dos grupos que caracteriza as sociedades ocidentais contemporâneas. O pensamento multicultural aparece como reação ao positivismo e ao racionalismo, graças à crítica estruturalista e ao giro linguístico, assim como às teorias desconstrucionistas que repudiam o realismo e o empirismo ingênuo. Centrado na ideia de pluralismo como horizonte da diversidade, existe a possibilidade de acesso à alteridade e ao reconhecimento, tendo em vista que toda cultura autêntica possui uma visão particular e uma escala de valores, e toda cultura vive com luz própria e só pode ser entendida em seus próprios fins. (SCHNEIDER; LUCAS, 2009, p. 37)

Nesse sentido, Castor M. M. Bartolomé Ruiz (2003, p. 157) propõe a "alteridade do outro e do mundo da vida" como um critério para estabele-

cer um diálogo intercultural. O autor explica que essa alteridade do outro e da vida "é um critério universalizável e relativo, que compagina o paradoxo de penetrar em todas as sociedades e a possibilidade de fazê-lo de modo diferenciado com respeito a uma cultura formal concreta" (p. 158). Em relação a esse diálogo intercultural, Doglas Cesar Lucas (2005, p. 58) aduz que

> Numa sociedade multicultural, permeada por diferentes identidades, os direitos humanos devem ser o referencial comum para o diálogo intercultural, capaz de aproximar as diferenças e de reconhecê-las em sua perspectiva histórica. Não se trata de uma universalização uniformizadora, mas de uma universalidade moderada, que poderá mediar as diferenças e servir de ponto de partida ético para uma cultura de tolerância e de emancipação que reconheça as identidades sem ofuscar e negar aquilo que é reclamado pela condição humana universal, por todos os povos e por todas as culturas.

Sobre a questão multicultural, Stuart Hall (2009, p. 50) faz uma distinção entre os termos "multicultural" e "multiculturalismo". Ele diz que

> Multicultural é um termo qualificativo. Descreve as características sociais e os problemas de governabilidade apresentados por qualquer sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem e tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo em que retêm algo de sua identidade "original". Em contrapartida, o termo "multiculturalismo" é substantivo. Refere-se às estratégias e políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais.

Dessa forma, percebe-se que "ambos os termos hoje são interdependentes, de tal forma que é praticamente impossível separá-los" (HALL, 2009, p. 50). Por isso, mais do que a definição dos termos utilizados, para este artigo a importância está na questão dos direitos humanos e do multiculturalismo.

De acordo com Etienne-Richard Mbaya (1997, p. 21), as reflexões acerca desse tema se remetem ao paradoxo da "universalidade dos direitos humanos face à diversidade de culturas". O mesmo autor refere que

> A percepção dos direitos humanos está condicionada, no espaço e no tempo, por múltiplos fatores de ordem histórica, política, econô-

> mica, social e cultural. Portanto, seu conteúdo real será definido de modo diverso e suas modalidades de realização variarão. Em vista de tal diversidade, reflexo da própria diversidade das sociedades e das concepções do homem, uma pergunta essencial se faz: há uma concepção universal dos direitos humanos? Mais precisamente, tais direitos, cuja universalidade somos levados a admitir de chofre, referindo-nos a muitas declarações, pactos, cartas e convenções, não seriam produto de condições históricas, especificamente ocidentais? (MBAYA, 1997, p. 21)

Também questionando a relação entre multiculturalismo e direitos humanos, Vicente de Paulo Barreto (2004, p. 279) reforça o paradoxo acima referido, ou seja, "os direitos humanos constituem-se numa categoria ético-jurídica com abrangência universal?". Para o autor, a resposta a essas indagações deve levar em conta que os direitos humanos encontram-se inseridos na situação histórica de cada cultura e diz que a teoria dos direitos humanos trata também

> [...] da análise dos fundamentos desses direitos, tema que se torna central no contexto de uma sociedade planetária multicultural. A teoria dos direitos humanos implica, assim, na complementaridade necessária entre a reflexão teórica e a prática, pois não teria sentido a análise teórica, abstrata, que não levasse em consideração os problemas reais que afetam quotidianamente a pessoa humana neste final de século. (BARRETO, 2004, p. 280)

Percebe-se, então, que o multiculturalismo é uma realidade que acompanha o processo de globalização, sendo de fundamental importância um diálogo entre as diferentes culturas, pois só assim se poderá refletir e pensar em possibilidades de concretização e efetivação dos direitos humanos.

Em "Ethos Mundial", Leonardo Boff (2009, p. 25) traz a relevância de um diálogo obrigatório de todos com todos e diz que

> Essa unidade complexa, ao ser pensada e construída, não pode ter como referência única o modelo do ser humano ocidental, branco, adulto, científico-técnico, cristão, secularizado, mas deve incorporar outros elementos civilizacionais, como o multiétnico, o multirreligioso, o feminino, os vários estados etários, entre outros. Mas fundamentalmente deve dar centralidade à questão ética e moral, pois, como vimos, a Terra está ameaçada em seu equilíbrio ecológico (eco-

> logia ambiental) e a maioria da humanidade sofre pesadas injustiças sociais (ecologia social). [...] Faz-se mister, pois, por um lado, manter as culturas em sua singularidade e, por outro, abri-las a um diálogo obrigatório com todas as demais, com as perdas e ganhos que tal processo comporta.

O entendimento de Boff só confirma o que já havia sido explanado sobre o diálogo intercultural. Entretanto, ele dá ênfase para as questões ecológicas, ambientais, uma vez que o direito humano ao meio ambiente ou direito humano ambiental tem sido pauta de grandes movimentos sociais em busca de uma sociedade humanitária melhor para as presentes e futuras gerações.

A proteção e o reconhecimento da diversidade cultural trazem uma mudança de enfoque do direito, passando do individual para o coletivo. Ademais, encontra-se a defesa do meio ambiente, também, como um direito de todos e o espaço de realização de todas as culturas. É nesse sentido que se verifica a importância desses direitos tornarem-se transnacionais.

Segundo Joana Stelzer (2010, p. 21),

> A transnacionalidade insere-se no contexto da globalização e liga-se fortemente à concepção do transpasse estatal. Enquanto globalização remete à ideia de conjunto ou de globo, enfim, o mundo sintetizado como único; transnacionalização está atada à referência ao Estado permeável, mas tem na figura estatal a referência do ente em declínio.

Logo, verifica-se que a transnacionalidade nada mais é do que uma consequência da globalização. Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar (2010, p. 67-68) afirmam que

> [...] os Estados Transnacionais não seriam nem internos nem externos, por terem como seu princípio diferenciador o compromisso com a execução de uma pauta axiológica comum. A criação de um Direito Transnacional, por conta da já referida pauta, permitiria o compartilhamento solidário de responsabilidades para a garantia, principalmente, da questão vital ambiental.

A questão ambiental traz inúmeras preocupações e um dos motivos é a crise ecológica mundial pela qual se está atravessando. Nesse sentido,

é necessária a harmonização do mundo globalizado e transnacional, bem como a adaptação do pensamento em nível transnacional.

4 O DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE FRENTE ÀS SOCIEDADES MULTICULTURAIS: UM DESAFIO TRANSNACIONAL

Tendo em vista a situação ecológica em que se encontra o planeta, o direito humano ao meio ambiente pode ser considerado como um dos direitos mais importantes da atualidade, uma vez que os indivíduos dependem de um ambiente ecologicamente equilibrado para viver. Não adianta determinadas sociedades preocuparem-se com a proteção do meio ambiente e buscarem efetivamente uma solução para a crise ecológica através de medidas de proteção e prevenção ambiental, se outras não estiverem preocupadas e buscando essa mesma solução, pois o planeta é um só, se a degradação ao meio ambiente ocorrer de um lado do planeta, o outro lado também sofrerá as consequências.

Nesse sentido, Boff (2009, p 29) deixa claro que

> Hoje as relações são extremamente complexas. Postula-se uma referência para a totalidade dos seres humanos, habitantes do mesmo planeta, que agora se descobrem como espécie, interdependentes, vivendo numa mesma casa e com um destino comum. Se não criarem um acordo quanto a exigências éticas e morais mínimas, como poderão coexistir pacificamente, preservar o lar comum e garantir um futuro para todos?

Percebe-se que a luta pela efetivação do direito humano ao meio ambiente se inscreve em uma dimensão coletiva, baseada no multiculturalismo, a qual se faz em prol da humanidade, independentemente da cultura à qual se faça parte. Diante disso, faz-se necessário que esse direito humano ao meio ambiente ultrapasse fronteiras, de modo que todas as sociedades encontrem esse mínimo em comum, que é o meio ambiente saudável para todos. Esse é o desafio transnacional, o qual deve ser vencido face à diversidade cultural de cada sociedade.

Em relação a esse desafio transnacional, Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 300) comenta que “de todos os problemas enfrentados pelo sistema mundial, a degradação ambiental é talvez o mais intrinsicamente transnacional”, referindo que dependendo da forma como for enfrentado, pode

acabar num conflito global ou pode ser "a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional".

Constata-se, portanto, a importância de uma proteção jurídica transnacional em relação ao meio ambiente, pois, conforme Cruz e Bodnar (2010, p. 65),

> O ordenamento jurídico transnacional tenderia a aparecer como um conjunto ou sistema, no sentido de que suas normas responderiam a pautas axiológicas comuns, que justificariam sua consideração como um todo e que atualmente são praticamente impossíveis de serem alcançadas pelos direitos nacionais, comunitário e internacional.

O direito humano ao meio ambiente é essa pauta axiológica em comum e, sim, justifica-se sua consideração como um todo, uma vez que se trata também da proteção à vida de todos os habitantes do planeta.

Seguindo essa linha, Marcos Leite Garcia (2010, p. 189) assevera que, em relação ao direito fundamental ao meio ambiente, há uma expressão de solidariedade necessária tanto com os contemporâneos quanto com as futuras gerações, evitando deixar um mundo deteriorado como legado, o que seria uma tragédia. O autor destaca que esta é uma "questão transnacional por excelência", sendo a mais urgente de todas, pois sem o planeta não há vida.

Para que ocorra essa transnacionalidade, é importante que todas as sociedades do planeta tenham a mesma visão, uma visão ecocêntrica, pois conforme Boff (2009, p. 22),

> A globalização está ainda buscando sua expressão institucional. Ela será seguramente ecocêntrica. Colocará no centro não este ou aquele país ou bloco geopolítico e econômico, esta ou aquela cultura, mas a Terra, entendida como um macrossistema orgânico, um superorganismo vivo, Gaia, ao qual todas as instâncias devem servir e estar subordinadas.

O mesmo autor afirma, ainda, a importância de uma ética global, tendo em vista uma realidade global, pois até o momento essa ética pertencia aos valores e pensamentos de cada cultura, de cada região do planeta. No entanto, "a demanda agora é por um ethos que seja adequado ao novo patamar da história, que é global e planetário" (BOFF, 2009, p. 23).

Nesse contexto, fica evidenciada a urgência na adoção de novos enfoques integrativos, para que se chegue a uma discussão voltada para todos na busca da preservação do ambiente, mediante um pensamento que vem de uma ética de preservação ambiental, dentro de uma visão de mundo transnacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao meio ambiente é o direito humano das presentes e futuras gerações e preocupa-se não só com a proteção dos direitos individuais, mas também com os direitos coletivos. Por ser uma preocupação de âmbito global e pela diversidade cultural que se apresenta, é extremamente importante um diálogo entre as culturas. Esse diálogo intercultural é indispensável na busca pela efetivação do direito humano ao meio ambiente.

A importância da transnacionalização desse direito, já reconhecido como um direito humano, se dá em função de que o meio ambiente pertence a todos, a todas as nações, a todas as culturas. Dessa forma, é dever de todos, independentemente da cultura a que pertença, preservar e proteger o meio ambiente.

A diversidade cultural e a riqueza natural são profundamente marcantes em todos os países do planeta, onde existe uma variedade enorme de povos e, também, uma ampla biodiversidade. Tudo isso somente poderá ser protegido dentro de uma visão coletiva e transnacional, permitindo que as presentes e futuras gerações vivam dignamente em um ambiente saudável.

O desafio é grande, muitas são as barreiras que precisam ser derrubadas, mas se todos colaborarem, deixando de lado a visão antropocêntrica que permeia nas sociedades e passando a ter uma visão ecocêntrica, ou seja, o meio ambiente como o centro de tudo, quem sabe o planeta poderá ser salvo de um destino trágico para todos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? In: BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. *Ethos mundial*: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Carta da Terra*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/carta-da-terra>. Acesso em: 18 jun. 2014.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao/>. Acesso em: 16 jun. 2015.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos fundamentais e transnacionalidade: um estudo preliminar. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

HALL, Stuart. A questão multicultural. In: ______. *Da diáspora*: identidades e mediações culturais. Tradução de Adelaine La Guardia Resende et al. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LUCAS, Doglas Cesar. Os direitos humanos como mínimo ético para o diálogo intercultural. *Direito e Debate*, Ijuí, Unijuí, n. 24, jul./dez. 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental 2*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, USP, n. 30, 1997.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente*: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos humanos en la sociedade tecnológica*. Madrid: Editorial Universitas, 2012.

RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. O (ab)uso da tolerância na produção das subjetividades flexíveis. In: SIDEKUM, Antônio (Org.). *Alteridade e multiculturalismo*. Ijuí: Unijuí, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SCHNEIDER, Bruna Dallepiane; LUCAS, Doglas Cesar. Multiculturalismo: Identidades em busca de reconhecimento. *Revista Direito e Debate*, Ijuí, Unijuí, n. 31, jan./jun. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

MEIO AMBIENTE E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA POLÊMICA SUBMERSA

Daniela Damo

Advogada formada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialista em Direito Ambiental pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) - Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental.

E-mail: daniela.damo@yahoo.com.br

Carlos H. de Oliveira

Advogado formado pelo Instituto Paulista de Ensino Superior Unificado. Faculdades Metropolitanas Unidas - Departamento de Pós-Graduação em Direito Ambiental. E-mail: crlshnrq@gmail.com (orientador).

Resumo: O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal, e é nesse contexto que a proteção do patrimônio cultural está inserida. Por vezes há um equívoco em conceber que o meio ambiente é composto apenas pela fauna e flora, uma vez que a Carta Magna classifica ao menos cinco tipos de meio ambiente: artificial, natural, cultural, do trabalho e genético. É relevante destacar a necessidade de interação entre os diversos tipos de meio ambiente, considerados os elementos naturais e artificiais, com o objetivo de tornar nosso habitat mais equilibrado e sadio em todos os aspectos. Neste sentido, torna-se relevante abordar o tema relacionado à preservação do patrimônio cultural como elemento fundamental das características de um povo, a fim de levar à reflexão e lançar um novo olhar sobre o meio ambiente em sentido mais amplo, a sociedade tal como a conhecemos e como nela estamos inseridos. O meio ambiente cultural é uma das espécies que compõe o meio ambiente equilibrado referenciado no artigo 225 da Constituição Federal. A norma constitucional assegura a proteção do patrimônio cultural, reconhecendo a sua importância e endossando que este está intrinsicamente ligados à formação e à identidade de um povo e da sociedade como um todo. A Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO) impulsionada pela necessidade da preservação da memória e da identificação dos povos com seus aspectos culturais, elaborou instrumentos internacionais de proteção aos bens patrimoniais culturais, estando os bens materiais submersos contemplados na Convenção para a Proteção do Patrimônio Subaquático de 2001. No Brasil a Lei 3.924/61 regula e dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos e determina que as escavações arqueológicas devam ser feitas tão somente mediante a autorização do Governo da União, por meio da Diretoria do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional (IPHAN). Em 1986 foi promulgada a Lei 7.542/86 que determinava que cem por cento do patrimônio cultural subaquático pertencia à União. No ano de 2000 foi promulgada a Lei 10.166, que altera o artigo 20 da Lei 7.542/86, facultando ao explorador de um sítio arqueológico submerso a adjudicação dos bens resgatados. Com a entrada em vigor desse dispositivo legal, instaurou-se a precificação e a comercialização dos bens culturais submersos – o que, dentre outras graves implicações, leva à distinção entre os vestígios materiais arqueológicos submersos e emersos. Ademais, a legislação em vigor contraria as práticas já consolidadas com relação ao patrimônio terrestre e fere a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982). O objetivo do artigo é apresentar o tratamento desigual que tais normas impõem ao patrimônio cultural submerso e emerso, bem como a dissociação da lei frente à norma constitucional, à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, à Convenção sobre Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático e à Convenção para Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático da Unesco. Por meio de análise da doutrina e da legislação pertinentes, pretende-se demonstrar a importância e a necessidade premente de salvaguardar o patrimônio cultural subaquático que deve ser protegido com o mesmo rigor empenhado na defesa e preservação do meio ambiente natural, assim como os bens materiais e imateriais que o compõem. Abordaremos as inconsistências normativas numa perspectiva de compreensão integrada entres os diferentes atores ligados ao tema: arqueólogos, Ministério Público e sociedade, a fim de apurar o impacto da legislação em vigor. O tema abordado procura esclarecer conceitos sobre patrimônio cultural, o conflito entre as leis nacionais e as convenções internacionais, bem como os desafios ligados à proteção dos recursos culturais submersos num modelo legal inconstitucional e insustentável para a os bens culturais, a natureza e a sociedade.

Palavras-chave: Meio ambiente cultural. Patrimônio cultural subaquático. Inconstitucionalidade. Direito ambiental.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do ser humano e está garantido na Constituição Federal de 1988. Por vezes, há um equívoco em conceber que o meio ambiente é composto apenas pela fauna e flora uma vez que a Carta Magna classifica ao menos cinco tipos de meio ambiente: artificial, natural, cultural, do trabalho e genético.

Neste sentido, vale destacar que a Constituição Federal abrange os mais variados aspectos e elementos que compõem o meio ambiente. Para Arthur Migliari (*apud* FARIAS, 2014) o meio ambiente é:

> A integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.

Considerando a interação dos elementos naturais e artificiais, vale destacar que os bens que compõem o meio ambiente podem ser considerados aqueles de uso comum utilizados e fruídos pelo povo, sem qualquer restrição, gratuita ou onerosa.

Para Di Pietro (2003 *apud* FIORILLO, 2007, p. 67) "consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições", ou seja, "não cabe, portanto, exclusivamente a uma pessoa ou grupo, tampouco se atribui a quem quer que seja sua titularidade".

Dessa forma, torna-se relevante a necessidade de abordar o tema relacionado à preservação do patrimônio cultural como elemento fundamental das características de um povo, a fim de levar à reflexão e um novo olhar sobre o meio ambiente em sentido amplo, e sobre a sociedade tal como a conhecemos e como nela estamos inseridos.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o tratamento desigual que os dispositivos legais impõem à exploração do patrimônio cultural submerso e o quanto essa desproporção normativa afeta negativamente a preservação desses bens. A demonstração do objetivo é feita mediante a revisão sistemática da legislação e da doutrina por meio da estratégia de busca de artigos, livros, sítios de órgãos internacionais e centros de pesquisa em Arqueologia.

2 MEIO AMBIENTE CULTURAL E PATRIMÔNIO CULTURAL

Para Miranda (2006, p. 13), atualmente são poucos os lugares no planeta que não foram afetados pela ação do homem, tornando-se difícil separar o natural do cultural, inclusive no que concerne ao próprio comportamento do ser humano e da sociedade sob o viés sociológico e antropológico.

Sendo assim, meio ambiente é um conceito muito mais amplo que abrange os bens naturais como água, solo, rios e mares e os bens artificiais, aí constituídos pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, as construções urbanísticas, os usos e costumes de um povo, dentre outros.

Sirvinskas (2012, p. 639) afirma que patrimônio cultural é uma gama variada de produtos e subprodutos oriundos da sociedade, e por esta razão deve ser protegido em razão do seu valor cultural, pois é a memória de um país, tratando-se de interesse público e, portanto, tutelado pelo Estado,

cabendo ao Poder Público e à coletividade sua preservação nos termos do artigo 225 da Constituição Federal.

O meio ambiente cultural, à luz da Constituição, prevê a proteção do patrimônio cultural e os bens a ele relacionados, pois natureza e cultura são elementos indissociáveis e estão diretamente ligados à construção histórica de nossa formação como sociedade, sendo um direito difuso, portanto, indivisível, assegurando a igualdade para uso e fruição de todos.

A doutrina classifica os bens como materiais, imateriais, singulares ou coletivos, móveis ou imóveis. Dentro dessa classificação, os bens imateriais estão relacionados aos traços culturais, costumes, criações científicas e artísticas.

Acerca dos bens materiais, temos a divisão entre bens imóveis: prédios, casarões, conjuntos arquitetônicos, sítios arqueológicos e paisagísticos – e bens móveis: coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, dentre outros (IPHAN, *online*).

Com efeito, destacamos os artigos 215 e 216 da Constituição Federal que tratam de patrimônio cultural. O artigo 215 dispõe que o Estado garantirá aos cidadãos o acesso aos direitos culturais e às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais. O artigo 216 assevera que caberá ao Poder Público e à sociedade a proteção e a promoção do patrimônio cultural brasileiro, delimitando esses bens em imaterial e material, incluindo, dentre outros, os sítios de valores histórico e arqueológico.

É conveniente mencionar que a tutela do meio ambiente cultural é de competência do Poder Público, sendo o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN) o responsável pela proteção do patrimônio cultural, cuja missão institucional é “Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país” (IPHAN, *online*).

3 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO: TRATADOS INTERNACIONAIS

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), impulsionada pela necessidade da preservação da memória e da identificação dos povos com seus aspectos culturais, elaborou instrumentos internacionais de proteção aos bens patrimoniais culturais.

Em 06 de novembro de 1972, a Unesco, considerando que o patrimônio cultural mundial estava numa posição vulnerável e sob graves ameaças, tanto no âmbito das causas naturais de degradação quanto no âmbito do desenvolvimento social e econômico, elaborou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, com o objetivo de criar um "sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio cultural e natural de valor universal excepcional organizadas de modo permanente".

A referida convenção define patrimônio cultural e natural, os mecanismos de proteção desses bens, programas educativos e de assistência dentre outros dispositivos de tutela e preservação. Destacamos que no preâmbulo da convenção é reconhecido que a perda do patrimônio cultural (e natural) "acarreta o empobrecimento irreversível do patrimônio de todos os povos do mundo", corroborando a preocupação da organização com a preservação dos bens culturais como parte integrante da história da humanidade.

Para melhor compreender, são citados como patrimônio cultural, nos termos da convenção: a) os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história da arte ou da ciência; b) os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem tem valor universal excepcional do ponto de vista da história da arte ou da ciência; c) os sítios, as obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza assim como áreas, incluindo os sítios arqueológicos de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológicos.

Vale destacar que o Brasil ratificou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, à qual o Decreto legislativo 74/77 deu força de lei, tendo sido promulgada pelo Decreto 80.978/77.

No mesmo sentido, muitos anos depois, o Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995, deu força de lei à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em 10 de dezembro de 1982, na cidade de Montego Bay, Jamaica. A Convenção foi elaborada com o objetivo de "solucionar [...] todas as questões relativas ao direito do mar [...] do significado histórico desta Convenção como importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo".

A Convenção dos Direitos do Mar, especificamente no que tange à proteção do patrimônio cultural, em seu artigo 149, determina:

> Todos os objetos de caráter arqueológico e histórico achados na área serão conservados ou deles se disporá em benefício da humanidade em geral, tendo particularmente em conta os direitos preferenciais do Estado ou país de origem, do Estado de origem cultural ou do Estado de origem histórica e arqueológica.

Ademais, o artigo 303 destaca a obrigação dos Estados em proteger os objetos de caráter arqueológico e histórico, controlando o tráfico desses bens, sob pena de constituir infração da convenção e das normas de direito marítimo, conforme abaixo transcrevemos integralmente:

> **Art. 303.** Objetos arqueológicos e históricos achados no mar:
>
> 1. Os Estados têm o dever de proteger os objetos de caráter arqueológico e histórico achados no mar e devem cooperar para esse fim.
>
> 2. A fim de controlar o tráfico de tais objetos, o Estado costeiro pode presumir, ao aplicar o artigo 33, que a sua remoção dos fundos marinhos, na área referida nesse artigo, sem a sua autorização constitui uma infração, cometida no seu território ou no seu mar territorial, das leis e regulamentos mencionados no referido artigo.
>
> 3. Nada no presente artigo afeta os direitos dos proprietários identificáveis, as normas de salvamento ou outras normas do direito marítimo bem como leis e práticas em matéria de intercâmbios culturais.
>
> 4. O presente artigo deve aplicar-se sem prejuízo de outros acordos internacionais e normas de direito internacional relativos à proteção de objetos de caráter arqueológico e histórico.

Finalmente em 02 de novembro de 2001, na cidade de Paris, a Unesco, ciente da "importância de que a pesquisa, a informação e a educação se revestem para a proteção e a preservação do património cultural subaquático", bem como "*preocupada com a crescente exploração comercial do património cultural subaquático* e, em particular, com *certas atividades que visam a sua venda, aquisição e troca de elementos do património cultural subaquático*" elabora a Convenção para Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático. (Grifo nosso.)

Curiosamente, o Brasil não ratificou a mencionada Convenção.

4 O PATRIMÔNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO E SUA EXPLORAÇÃO NO BRASIL

A Unesco, impulsionada pela necessidade da preservação da memória e da identificação dos povos com seus aspectos culturais, elaborou instrumentos internacionais de proteção aos bens patrimoniais culturais.

Neste sentido a organização acertadamente criou um guia informativo destacando detalhadamente os motivos pelos quais é premente a preservação do patrimônio cultural submerso. Afinal, o que está em jogo?

> O QUE ESTÁ EM JOGO: **A IMPORTÂNCIA DO PATRIMÓNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO E AS AMEAÇAS QUE ENFRENTA**
>
> O património cultural subaquático é um aspecto importante da história. Como parte integrante do património comum da humanidade, encontra-se sob ameaça crescente. Os rápidos progressos registados nas técnicas de exploração vieram tornar mais acessível o leito marinho e a sua exploração, e a comercialização dos objetos encontrados em destroços de naufrágios e em locais submersos transformou-se numa atividade mais comum e extremamente lucrativa. Os sítios arqueológicos marítimos são alvo de pilhagens e, em muitos casos, daqui resulta a perda e mesmo a destruição de valiosos materiais científicos e culturais. Assim sendo, verificava-se uma necessidade urgente de adotar um instrumento legal internacional que preservasse o património cultural subaquático, no interesse de toda a humanidade. (UNESCO, 2001, p. 3)

No Brasil, a Lei 3.924/61 regula e dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos e determina em seu artigo 8º:

> **Art. 8º** O direito de realizar escavações para fins arqueológicos, em terras de domínio público ou particular, constitui-se mediante permissão do Governo da União, através da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ficando obrigado a respeitá-lo o proprietário ou possuidor do solo.

O dispositivo legal apregoa ainda em seu artigo 3º que são "proibidos em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas [...], e bem assim dos sítios, inscrições e objetos", estando expresso, no artigo 5º que "qualquer ato que importe na destruição ou mutilação

dos monumentos a que se refere o art. 2º desta lei, será considerado crime contra o Patrimônio Nacional e, como tal, punível de acordo com o disposto nas leis penais".

Em 1986, foi promulgada a Lei 7.542, que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar.

À época da promulgação da Lei 7.542/86, as autoridades do País, alarmadas pelo tráfico ilícito de bens arqueológicos submersos, elaboraram o dispositivo legal que determinava que cem por cento do patrimônio cultural subaquático pertenciam à União.

Vale dizer que anteriormente ao dispositivo legal de 1986 vigoravam acordos individuais entre as partes (exploradores e governo), cujas porcentagens poderiam chegar, não raro, 80/20 por cento, ou seja, os interessados na exploração do sítio arqueológico – sempre submerso – ficavam com oitenta por cento das peças, e o governo com vinte por cento (RAMBELLI, 2002).

Contrariando os tratados internacionais e a Constituição Federal, no ano de 2000 foi promulgada a Lei 10.166, que altera o artigo 20 da Lei 7.542/86, facultando ao explorador de um sítio arqueológico submerso a adjudicação de até quarenta por cento do valor dos bens resgatados, dependendo do grau de dificuldade da empreitada.

Com esse dispositivo legal instaurou-se a precificação dos bens culturais submersos – o que leva à distinção entre os vestígios materiais arqueológicos submersos e emersos – um verdadeiro insulto às práticas já consolidadas com relação ao patrimônio terrestre, e ferindo as disposições dos decretos que dão força de lei, no território e nas águas brasileiras, à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e à Convenção para Proteção do Patrimônio Natural e Cultural, ambas ratificadas pelo Brasil.

Com a nova redação dada pela Lei 10.166/00, institucionalizou-se o comércio de bens arqueológicos submersos – ainda que seja com a União – por meio de contratos firmados entre quaisquer pessoas físicas ou jurídicas e a autoridade naval (que por sinal não possui competência para concessão de permissões de pesquisa e exploração de patrimônio cultural), bem como autoriza a inexplicável ausência de cientistas nas escavações arqueológicas, conforme determina a Portaria 07/88 do IPHAN.

A título ilustrativo, destacamos o que determina a Convenção para Proteção do Patrimônio Subaquático (não ratificada pelo Brasil, porém em total harmonia com as convenções internacionais já em vigor no território nacional).

> Considerando que a prospecção, a escavação e a proteção do patrimônio cultural subaquático requerem a disponibilização e o recurso a métodos científicos específicos, bem como o uso de técnicas e equipamentos apropriados e um alto grau de especialização profissional, tornando-se necessário aplicar critérios uniformes.

Cabe ressaltar que o IPHAN, por meio da Portaria 07/88, estabelece regras para os pedidos de permissão, autorização e fiscalização para as escavações arqueológicas, a fim de resguardar os objetos de valor científico e cultural, bem como a obrigatoriedade da presença de arqueólogo responsável nessas pesquisas, sem o qual não será concedida autorização para explorações arqueológicas.

De acordo com a Lei 7.542/86, o Ministério da Marinha é o responsável pela "coordenação, o controle e a fiscalização das operações e atividades" relacionados aos referidos bens culturais, o que se revela um grande equívoco e cria uma verdadeira confusão de competências e responsabilidades.

O artigo 21 da Lei 10.166/00 determina que o contrato ou ato de autorização de remoção dos bens submersos preverá pagamento em dinheiro, e de acordo com o valor de mercado, para o patrimônio cultural.

Não bastasse o absurdo por si só da lei alterada, o dispositivo legal se utiliza da palavra "recompensa" para se referir à remuneração pela busca dos bens afundados, ou seja, uma afronta à comunidade científica e aos tratados internacionais, demonstrando a falta de sensibilidade e respeito com um tema de maior importância para a sociedade, ainda que seja subestimado e/ou desconhecido pela maior parte dela.

Depreende-se, portanto, que os achados arqueológicos submersos que deveriam ser protegidos e objeto de estudos pela comunidade científica estão à mercê da lógica do mercado de compra e venda de bens culturais, isto porque é aberta a possibilidade de retirada desses bens aleatoriamente e sem o cuidado científico, bem como sem a devida inspeção, autorização e acompanhamento de arqueólogos habilitados e dos órgãos competentes.

A redação dada pela Lei 10.166/00 pode levar qualquer pessoa física ou jurídica à denominada – e evidentemente repudiada pelos cientistas – caça ao tesouro (*vide* a utilização da palavra "recompensa" na redação dada pela Lei 10.166/00 ao § 2º, artigo 20, da Lei 7.542/86). E isso tudo com a chancela do Poder Público que deveria tutelar os bens culturais!

A norma constitucional, os tratados internacionais e a Lei 3.924/61 (que regula e dispõe sobre os artefatos arqueológicos) convergem sobre a importância da proteção do meio ambiente cultural e da preservação da identidade cultural. No entanto, a Lei 7.542/86, alterada pela Lei 10.166/00, está na contramão do que apregoam os organismos internacionais e Constituição Federal brasileira.

Em tempo: Em 25 de março de 2015 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Instrução Normativa nº 1, do IPHAN, que "estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe".

Em muitos aspectos este dispositivo representa um retrocesso no âmbito do licenciamento ambiental e as consequências de sua aplicação serão conhecidas com o decorrer do tempo. Entretanto, pela primeira vez o IPHAN assume explicitamente a responsabilidade sobre as pesquisas arqueológicas subaquáticas ao contemplar no artigo 4º que em caso de necessidade de pesquisa em meio subaquático, o órgão receberá a solicitação de autorização em sua sede nacional.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMUNIDADE CIENTÍFICA

A Lei 3.924/61 determina que guarda e proteção dos bens materiais culturais cabem ao Poder Público nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, sendo certo que este dispositivo legal não diferencia bens emersos e submersos.

Nossa Carta Maior atribui expressamente aos municípios, estados, Distrito Federal e à União a competência executiva ou material para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (CF/88, arts. 23, III e IV, 30, IX, 251 e 216, *caput*). Neste sentido, é preciso que o Estado exerça o poder de polícia para controle, prevenção e repressão das ações/omissões que possam vir a atentar contra os bens culturais, sendo esta atividade típica do Estado.

É preciso destacar que os tratados internacionais também são meios de tutela do patrimônio cultural, uma vez que a Unesco elenca bens que compõem o patrimônio cultural mundial. O objetivo desta lista é evidenciar que a perda dos bens ali elencados constitui uma perda para a humanidade, uma vez que perdemos parte da história das civilizações, e como consequência, de nossa própria história.

A polêmica promulgação da Lei 10.166/00 causou verdadeiro alvoroço e grande repercussão não só na comunidade científica, como também na comunidade jurídica e no Ministério Público.

Em 2004, a comunidade científica, representada pelo CEANS – Centro de Arqueologia Náutica e Subaquática (Núcleo de Pesquisas Ambientais – NEPAM/UNICAMP), publicou o Livro Amarelo: Manifesto Pró-Patrimônio Cultural Subaquático Brasileiro, em repúdio à nova redação da Lei 7.542/86.

De acordo com o manifesto, é patente o risco de subtração dos bens culturais imersos com o objetivo de mercantilização, lembrando que os bens arqueológicos submersos compõem a herança cultural da humanidade, sendo inadmissível a obtenção de lucro, ainda mais com a chancela do Estado.

Convencidos da urgência em adotar medidas apropriadas para a efetiva proteção do patrimônio subaquático, bem como evitar os impactos da exploração dos bens submersos, os participantes do Congresso Internacional de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Cultura, realizado em dezembro de 2008, criaram a Carta de São Paulo.

Estavam presentes nesse congresso juristas, membros do Ministério Público e a comunidade científica, que por meio do documento reconheceram a importância de preservação do patrimônio cultural como testemunho vivo das culturas, das civilizações e da história da humanidade.

A referida Carta de São Paulo traduz o sentimento da comunidade científica e corrobora a inadequação do dispositivo legal frente à norma constitucional e ao esforço que organismos internacionais têm dedicado à preservação do patrimônio cultural submerso:

> [...] a legislação infraconstitucional é insuficiente e inadequada à proteção do patrimônio cultural subaquático, em especial a Lei 7.542/86, na redação introduzida pela Lei 10.166/00, que padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, pois confere tratamento ao patrimônio arqueológico subaquático como bens comercializá-

> veis, permitindo, inclusive, sua adjudicação indevida ao explorador; não exige a metodologia científica mais adequada para o resgate de bens e navios afundados, desconsiderando o sítio arqueológico em seu contexto; permite, indiscriminadamente, excursões e turismo não controlados em sítios e áreas de interesse arqueológico. (CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, MEIO AMBIENTE E CULTURA, 2009, *online*)

Compartilhando da incredulidade da comunidade científica frente a um dispositivo legal tão disparatado, o Ministério Público Federal manifestou que a Lei 10.166/00 é inconstitucional, pois não protege os bens submersos. Ademais, segue a determinação constitucional, os tratados internacionais e o bom senso, afirmando que os bens culturais não devem ser vistos como **ativos econômicos passíveis de exploração comercial** e, portanto, devem ser preservados (SOARES, 2008).

No mesmo sentido o Ministério Público Estadual de São Paulo entende que "a proteção do patrimônio cultural, nele incluída a proteção do patrimônio arqueológico, deve ser buscada como forma **de proteção ao meio ambiente"** (PAULA JUNIOR, 2003, *online*).

6 CONCLUSÃO

A Lei 3.924/61 determina que guarda e proteção dos bens materiais culturais cabem ao Poder Público nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, portanto caberia a este a preservação do patrimônio cultural subaquático, por meio do IPHAN, que é o órgão federal responsável por esta atividade.

A Lei 7.542/86 regula a "pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas nacionais" e determina que o Ministério da Marinha é o responsável pela "coordenação, o controle e a fiscalização das operações e atividades", ou seja, não cabe à Marinha conceder autorizações para pesquisa e exploração de artefatos arqueológicos submersos.

A Lei 10.166/00 autoriza e chancela a **exploração econômica** de bens arqueológicos submersos a qualquer pessoa física ou jurídica – o que legitima a **pirataria** do patrimônio cultural subaquático brasileiro. Ao Poder Público não cabe transacionar bens culturais de uso comum e fruição do povo, uma vez que esses são tutelados pela Constituição Federal, e acima de tudo são parte da construção histórica da sociedade brasileira.

A indignação da comunidade científica reside na impossibilidade de controle sobre os bens culturais achados no fundo dos meios aquáticos (rios, mares, lagos), os quais deveriam ser protegidos, mas estão na mira de oportunistas que não reconhecem o valor do patrimônio cultural, tão pouco da preservação da memória cultural de uma nação.

Como poderá ser assegurado que os bens explorados – apesar do contrato elaborado com a autoridade naval – serão em sua totalidade entregues à União? E como garantir que o sítio arqueológico não será violado e destruído por pessoas sem a devida capacidade técnico-científica?

Por meio da análise constatamos que há um flagrante descompasso entre a norma constitucional, a Lei 7.542/86 e os tratados internacionais. A alteração imposta pela Lei 10.166/00 revela-se um atentado à proteção do patrimônio cultural subaquático brasileiro, sendo uma norma inconstitucional em franco desacordo com a corrente internacional de proteção dos bens culturais.

Depreende-se, portanto, que no Brasil existe o real desconhecimento da arqueologia subaquática como uma ciência que busca interpretações mais inclusivas sobre o passado (por vezes para melhor compreendermos o presente e o futuro) e como parte importante da proteção do patrimônio cultural subaquático.

Esse desconhecimento também está ligado ao fato de que os mundos submersos carregam em si uma **aura de aventura e mistério** (RAMBELLI, 2002) – o que dificulta a preservação do meio ambiente cultural e natural dos quais o ser humano é parte indissociável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Senado. *Decreto-lei 80.978/77*. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=124463>. Acesso em: 16 maio 2014.

______. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988).* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

______. Presidência da República. *Lei 10.166, de 27 de dezembro de 2000.* Altera a Lei 7.542, de 26 de setembro de 1986, que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e

em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/L10166.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 3.924, de 26 de julho de 1961*. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos**.** Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3924.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

______. Presidência da República. *Lei 7.542, de 26 de setembro de 1986*. Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7542.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

______. Presidência da República. *Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995.* Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CEANS. Centro de Estudos de Arqueologia Náutica e Subaquática. *Livro Amarelo*: Manifesto Pró-Patrimônio Cultural Subaquático Brasileiro. Unicamp. NEE/Arqueologia. Campinas. 2014. Disponível em: <http://www.arqueologiasubaquatica.org.br>. Acesso em: 16 maio 2014.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, MEIO AMBIENTE E CULTURA. Carta de São Paulo. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 3, fev. 2009. Disponível em: <http://www.reid.org.br/?CONT=00000078>. Acesso em: 16 maio 2014.

FARIAS, Talden Queiroz. O conceito jurídico de meio ambiente. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546>. Acesso em: 16 maio 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

IPHAN. *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 16 maio 2014.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob enfoque do Direito Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PAULA JÚNIOR, Daury de. O Ministério Público e a proteção do patrimônio arqueológico. In: CONGRESSO DE MEIO AMBIENTE, 7., 2003; CONGRESSO DE HABITAÇÃO E URBANISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1., 2003. Amparo/SP, 20 a 23 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos/O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20e%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%>. Acesso em: 16 maio 2014.

RAMBELLI, Gilson. *Arqueologia até debaixo d'água*. São Paulo: Maranta, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Notas sobre a tutela jurídica do patrimônio cultural subaquático no Brasil. *Revista das Águas*, jun. 2008. Disponível em: <http://revistadasaguas.pgr.mpf.mp.br/edicoes-da-revista/edicao-06/artigos/notas-sobre-a-tutela-juridica-do-patrimonio-cultural-subquatico-no-brasil>. Acesso em: 16 maio 2014.

UNESCO. *Convenção da UNESCO sobre a Protecção do Património Cultural Subaquático. Paris, 2001*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/UNDERWATER/pdf/Info_kit/Info%20Kit%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

______. *Convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural.* Disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 16 maio 2014.

______. *Patrimônio Cultural Subaquático*. Disponível em: <http://www.unesco. org/new/pt/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/official-text/>. Acesso em: 16 maio 2014.

UNITED NATIONS. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.* Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2105.

TURISMO, PATRIMÓNIO CULTURAL, DIREITO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA ÓTICA DA CARTA INTERNACIONAL DO TURISMO CULTURAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Luís Mota Figueira

Pós-doutoramento em Turismo pela Universidade de Aveiro. Doutoramento em História da Arte pela Universidade de Coimbra. Licenciatura e Mestrado em História da Arte pela Universidade de Lisboa. Professor na Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico de Tomar – Escola Superior de Gestão. lmota@ipt.pt

Cecília Baptista

Doutoramento em Química pela Universidade da Beira Interior. Mestrado em Ciência e Tecnologia do Papel e dos Produtos Florestais pela Universidade da Beira Interior. Licenciatura em Ciências Farmacêuticas pela Faculdade de Farmácia da Universidade de Lisboa Professor a na Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Tomar – Escola Superior de Tecnologia. cecilia@ipt.pt

Resumo: Pretende-se abordar a importância da gestão integrada do território e do direito cultural e ambiental à luz doutrinária da Unesco e da Carta Internacional do Turismo Cultural (CITC), no contexto português e brasileiro. Foca-se a apropriação do património cultural e sua salvaguarda. Identifica-se o processo de turistificação territorial e regulação específica do património cultural e ambiente envolvente. Aborda-se o papel da governança e dos agentes turísticos (especial enfoque nas comunidades residentes), sob os seis princípios da Carta que possibilitam gizar e aplicar estratégias de compatibilização entre a turistificação dos territórios e a defesa dos interesses das populações locais e seus territórios.

Palavras-chave: Território. Cultura. Meio ambiente.

1 INTRODUÇÃO

O turismo como atividade económica é um negócio entre outros negócios. Assiste-se à crescente *procura* de viagens: do lado da *oferta*, sente-se a necessidade de inserir sofisticação e singularização em cada destino, em cada produto. O turismo de massas não cessa de crescer. Apesar da actual crise financeira o promitente *turista* ancorado às informações *web,* às viagens de baixo custo e às promoções constantes dos destinos, continua a viajar. Mas há outra realidade: a procura por nichos de *mercado*. A penetração do *marketing* cria diferenciação e caracteriza a competitividade entre destinos. O património, o ambiente e a criação cultural contemporânea estabelecem diferenciações. O turismo cultural apresenta uma tendência orientada a práticas de turismo de massas. A corrida à Capela Sistina ou às grutas de Altamira (no segundo caso, às reproduções criadas para salvaguardar o local original) ou a afluência em massa ao Museu do Louvre parecem significar essa massificação. Então, onde há turismo de massas há ainda oportunidade para um maior incremento da *cultura*? Tudo indica que sim neste novo século: cultura hedonista, procura do lazer e do lúdico, oferta variada de produtos numa sociedade do *conhecimento* e acentuada quebra das barreiras sociais no que diz respeito à acessibilidade aos grandes ícones culturais, viagens à medida dos recursos financeiros disponíveis, sociedade com agenda digital, etc. Como adverte Reysinger (2009, p. 9) e no que respeita à envolvente tecnológica do turismo:

> *The impact of technology and the Internet has dramatically affected all operations of the travel industry and significantly reduce the need for travel intermediaries.*

Nesta conjuntura, potenciada pelas redes comunicacionais (intermediários virtuais) há espaço para investimento em novos públicos (consumidores) e correspondente retorno na forma de negócio. A iniciativa privada aproveita as amenidades criadas pelo investimento público. A arrecadação de receita é, na atual conjuntura de contínuo crescimento mundial do setor, muito aliciante para o poder público e para os investidores. As *redes* são, neste preciso contexto, uma forma de estruturação do mercado através do e-turismo[1]. A lógica do *sistema turístico* atual é muito simples:

[1] Referenciação à penetração estruturada das oportunidades oferecidas pela internet para a criação e desenvolvimento de plataformas digitais e aplicações úteis ao negócio turístico.

todo o recurso local capaz de se transformar em atrativo turístico cabe neste enquadramento. O crescimento contínuo do turismo é uma realidade, conforme demonstrado em UNWTO (2015, p. 2):

> *Despite occasional shocks, tourism has shown virtually uninterrupted growth. International tourist arrivals have increased from 25 million globally in 1950, to 278 million in 1980, 527 million in 1995, and 1133 million in 2014. Likewise, international tourism receipts earned by destinations worldwide have surged from US$ 2 billion in 1950 to US$ 104 billion in 1980, US$ 415 billion in 1995 and US$ 1245 billion in 2014.*

Nesta conjuntura económica mundial justificam-se os meios de regulação e o ajustamento de procedimentos que permitam a sustentabilidade do processo de crescimento turístico.

2 METODOLOGIA

A criação deste artigo é antecedida de uma série de reflexões e de revisão bibliográfica. O objectivo é o de partilhar pontos de vista e proporcionar reflexões e propostas de aplicação da doutrina da Unesco em planeamento de turismo, nomeadamente no segmento de turismo cultural. Assume-se que as práticas turísticas, ao serem sustentadas nos princípios da Carta Internacional de Turismo Cultural, adquirem qualidade. Assim, na procura de clareza metodológica enunciam-se os princípios propostos e disponíveis para uso de promotores, operadores, residentes e turistas, na defesa dos seus justos interesses. Por outro lado, apresenta-se uma abordagem metodológica centrada na problemática que a relação do património cultural com a sua linha doutrinária, regulação jurídica e seu contexto ambiental demanda.

3 CONTEXTOS E OPORTUNIDADES

Na *economia global* integra-se a *economia da cultura*. As cidades transformam-se em *cidade criativas*, em espaços de grande criatividade e vitalidade económica, em ícones urbanos. Assistimos à renovação urbana e, em contraponto, à imposição de uma *nova ruralidade*. Crescem os espaços verdes incluídos, por exemplo, nas coberturas dos edifícios, ou no aproveitamento das zonas sobrantes das terras ladeando a rede viária

citadina, ocupação de hortas nos vazios urbanos de unidades produtivas tornadas obsoletas, etc. A realidade ambiental e cultural de contexto também é amplificada. A sociedade investe na cidade-espectáculo, na cidade multicultural, na ecologia. O património (natural e cultural) é apropriado pela actividade turística. Os elementos de contexto patrimonial e de criação contemporânea, propostos pelos *operadores*, também são apropriados. O consumidor de turismo é induzido a partir do tradicional «olhar do património» para o «olhar dos patrimónios». Esta pluralidade pós-modernista liga-se, entre outras, à noção de multiculturalismo e de cultura global, nivelando assimetrias e procurando integrações. A agregação de segmentos tradicionais e de elementos inovadores ao produto turístico central é crítica. Por isso, visitar um lugar único ou uma qualquer cidade do roteiro turístico mundial faz parte, para muitos viajantes, de uma experimentação intensa e única. A particularidade fisiográfica de cada lugar é usada pelo *promotor* e pelo *operador*, como componente distintiva e singular, que permite planear a actividade turística com rentabilidade assegurada. Nela se alinham segmentos de serviços que, seguindo o traço definidor do produto/destino, se tornam relevantes na cadeia de valor do destino, unindo "velho" e "novo", "popular" e "erudito". A cidade é o resultado compósito de bairros tradicionais e de novos bairros. O resultado da *experiência* turística do viajante não é apenas o repositório de sensações, vivências e opiniões com que fica depois da viagem mas, tudo somado, da recordação que se mantém viva nos detalhes que persistem, na sua *memória*, como mais impressivos. O destino turístico carece de *administração* que, para criar cenários impressivos e fomentar essa produção turística, enfrenta a questão da *mobilidade* e dos espaços de fruição. A governação política e a administração do território, embora portadoras de poder, ajustam-se aos comportamentos humanos, aos processos de ocupação do solo, às actividades económicas e às interacções sociais. As zonas rurais, mesmo as mais desfavorecidas estão mais próximas dos centros de decisão, por via web. Contudo, para estruturar turismo, como enfatiza Beni (2012, p. 527) há que clusterizar, porque,

> No território de cluster de turismo, estão intrínsecos os recursos primários desse sector, ou seja, a natureza e seus elementos compósitos da paisagem que irão formar a oferta turística. O que vai mudar na actividade turística é exactamente o diferencial da interculturalidade, das representações simbólicas locais ou regional. Ou seja, aquele saber não codificado característico da herança cultural, que se perpetua nas manifestações de hospitalidade, hospedagem, gastrono-

> mia, artesanato, folclore e expressões culturais de arte, como música, literatura, pintura, teatro, entre outras.

A crescente democratização cultural, por disseminação dos produtos informáticos e globalização económica, desempenha papel determinante na cultura contemporânea. Instrumentos de política, tais como os planos nacionais para a atividade económica, social, ambiental e cultural, para além da legislação da administração pública central e estadual, regional e local, com seus instrumentos complementares, são estratégicos. Em desenvolvimento territorial, a captação de investimento estrangeiro ou nacional solicita incentivos como investimentos estruturantes. O setor privado gera empregabilidade, fomenta a produção e recolha de receita e concorre para que a execução pública do Orçamento de Estado também resulte. Em termos teóricos é esta lógica que preside. O enquadramento jurídico consequente é o garante das operacionalizações. A procura de eficácia, economia e eficiência orientadas à competitividade e ao crescimento qualitativo do turismo suscita o esforço de todos os atores territoriais. A criação internacional de conhecimento (conhecimento orientado ao uso turístico, entenda-se) é crescente e global. A *cultura* está em constante transformação, ampliação, e reorganização, tal como as tendências de consumo cultural e de consumo turístico. A produção legislativa e a regulação, ao acompanharem esta mudança, pretendem qualificar ambientalmente os destinos turísticos e arbitrar interesses. A sustentabilidade do meio ambiente e das actividades nele desenvolvidas é um objetivo e, em simultâneo, uma oportunidade para modelar comportamentos. Os públicos procuram experiências que lhes permitam exercer liberdade de manipulação comparável aos jogos de consola electrónica a que estão habituados e a fenómenos editoriais de que são seguidores, tais como a expansão da procura histórico-cultural ficcionada no "Código Da Vinci", a literatura congénere e as realidades virtuais semelhantes à filmografia do "Senhor dos Anéis" ou do "Harry Potter". A criação de jogos em ambiente "Gamification"[2], é crescente também no turismo. Como se refere em Weber (2014, p. 3, *online*):

> *Whereas some tourism players are still concerned with their social media strategy, others have already moved on to implement gaming into their marketing strategy, to engage customers and employees in new ways and to create a culture of playfulness and fun. Recent technologi-*

2 Aplicação de jogos virtuais e suas dinâmicas a vários domínios da vida quotidiana.

cal advancements initialise current developments that are attested by research in positive psychology and behaviour sciences. There is a shift from an information to a ludic society.

Neste contexto, as possibilidades de evolução são múltiplas e diversas. Contudo, a turistificação a que é sujeito qualquer bem patrimonial deverão corresponder requisitos de apropriação[3], que o Estado deve regular. O quadro turístico mundial reclama, cada vez mais, conhecimento, informação, comunicação e sustentabilidade. O património a integrar no produto turístico deve ser protegido em termos jurídicos e, só depois, veiculado ao usufruto do turista. As relações estabelecidas à luz dos instrumentos de regulação jurídica, económica, cultural e ética são arbitradas pelo regulador Estado. Na experiência turística de cada ser humano, turismo e cultura viajam juntos, inexoravelmente. A cultura é veículo de socialização e o turismo é, também, um dos processos de socialização global.

4 A GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO E O ENQUADRAMENTO OPERACIONAL DO TURISMO

A Carta Internacional do Turismo Cultural[4], de âmbito global, incentiva os Governos ao desenvolvimento de propostas e à regulação legislativa, sob princípios doutrinários da Unesco. A regulação interage com as componentes operacionais do turismo, nomeadamente, do turismo cultural[5]. Porque a imagem de um território é, sempre, uma impressão que fica memorizada no "caderno de viagens" de cada turista, a contextualização de práticas de nível internacional deve ser ambientalmente equilibrada com as necessidades turísticas nacionais. A ideia de progresso e de crescimento económico é motivadora para as designa-

---

[3] Para os puristas do património esta é uma afronta porque a mercantilização da cultura é um atentado à memória expressa naqueles testemunhos. Para os defensores de uma nova ordem patrimonial, incluindo as instâncias internacionais, a turistificação do património é uma estratégia que beneficia o património na sua salvaguarda física e simbólica. Mas não terá sido sempre assim? Quando o primeiro roteiro das maravilhas de Roma foi executado foi-o por razões básicas de se poder ter um guia capaz para se mostrar a cidade a quem ela acorria.

[4] A Carta Internacional do Turismo Cultural foi reeditada em 1999 na reunião de peritos da Unesco reunidos em Guadalajara, no México, actualizando a Carta pioneira de 1976.

[5] Podem-se ligar os componentes do turismo (viagem-alojamento-restauração-entretenimento-lazer-segurança-etc.) com a exploração territorial envolvente criando experiências únicas, irrepetíveis.

das indústrias culturais presentes na fileira turística. Essa oportunidade pode significar uma porta aberta ao futuro de muitos territórios hoje em fase de abandono ou esvaziados de atividades humanas regulares. A atual crise obriga os responsáveis a olhar os recursos endógenos com maior rigor, porque dinamizar microeconomias na escala local significa preparar o futuro. A cultura turística começa na cultura geral de cada ator no seu território, quer seja ator principal, secundário ou mero figurante de circunstância[6]. A qualidade de atendimento dos residentes é crítica no processo de fruição turístico-cultural e ambiental[7]. O turismo não pode ignorar as pessoas concretas e o meio ambiente que lhes é próprio, porque eles asseguram o seu desenvolvimento. O fundo cultural dos povos é, desde sempre, o principal lastro da atividade turística. No desempenho dos destinos turísticos, a importância histórica da *cultura* no crescimento do *turismo* tem função estratégica[8]. Não é possível fazer crescer o turismo olhando apenas aos indicadores da ocupação hoteleira. Essa é uma visão meramente contabilística. Importa que o processo agregador de valor ao turismo se transforme de *slogan* em obra concreta. O estímulo ao processo tem que ser responsavelmente assumido pelo Estado. Para se ter um produto é fundamental possuir conhecimento para identificar a que necessidade se responde e como se deverá inventar, produzir e explorar. Como advertem Serrano, Gonçalves e Neto (2005, p. 71), o futuro implica a procura da melhor gestão, porque

> O equilíbrio socio-económico do território constitui outro dos fortes desafios, uma vez que as diversas transformações sucessivas vão vincando substanciais desequilíbrios no tecido económico e social de cada um dos níveis do perímetro urbano e suburbano.

Por isso, criar modelos locais de gestão adaptados ao crescimento do turismo em termos mundiais é estratégico. A procura do equilíbrio entre

---

[6] A pedagogia do turismo e da cultura pode iniciar-se no sistema de ensino e, desde logo, pela sensibilização dos professores para temas culturais onde o turismo (a par de outros temas relevantes como a saúde, a economia, a literatura, etc., etc.) possa ser tratado.

[7] O turismo cultural inicia-se, sempre, pela História. Há uma atração histórica ou artística antiga ou contemporânea que focam a atenção dos operadores turísticos, numa primeira fase. Depois desta atenção há um tempo de aproximação de acordo com a complexidade de cada operação. Por fim, há uma apresentação e um enfoque de marketing que, contando a história do recurso, atrai o consumidor para o universo de sedução onde a "matéria histórica" é decisiva.

[8] Do ponto de vista da estratégia de gestão integrada, o fator tempo é decisivo.

economia, ambiente e sociedade é garante de futuro para os destinos turísticos. A estruturação de produtos turísticos e consequentes capacidades de carga (limite máximo de turistas num território num mesmo período temporal), devidamente legisladas e fiscalizadas é, incontornavelmente, relevante na estratégia de planeamento turístico a adoptar.

5 OS PRINCÍPIOS DA CARTA

Os seis princípios defendidos na Carta reconhecem a função cultural do turismo, a necessidade de compatibilizar património e turismo, o papel da valorização do património e do território, a centralidade das comunidades de acolhimento como fundamentais para as práticas turísticas e, finalmente, desenvolver a promoção turística, sob preocupação de salvaguarda efetiva do património turistificado. Veja-se então a sequência dos princípios:

> 1. O **turismo** nacional e internacional é um dos principais veículos do **intercâmbio cultural.** A protecção do património cultural deve oferecer oportunidades responsáveis e bem geridas aos membros das comunidades de acolhimento e aos visitantes, para fruição e compreensão do património e da cultura das diversas comunidades.
>
> 2. A **relação** entre os **conjuntos patrimoniais** e o **turismo** é **dinâmica** e deve ultrapassar os conflitos de valores que atravessam os dois conceitos. Esta relação deve ser gerida, numa óptica duradoura, em benefício das gerações actuais e futuras.
>
> 3. As acções de **valorização** dos conjuntos patrimoniais devem assegurar aos visitantes uma **experiência enriquecedora e agradável.**
>
> 4. As **comunidades de acolhimento** e as **populações locais devem participar** em programas de valorização turística dos sítios patrimoniais.
>
> 5. As actividades de turismo e a protecção do património cultural devem beneficiar as comunidades de acolhimento.
>
> 6. Os programas de promoção turística devem proteger e valorizar as características do património cultural e natural. (ICOMOS, 1999)

Assim, e neste tecido de princípios interligáveis, a formatação de instrumentos de natureza doutrinária (para sensibilização), de instrumentos jurídicos (para criação de teoria de direito turístico) e instru-

mentos legislativos (para aplicação legal de diplomas reguladores do turismo) significa, em grande parte, a procura da harmonização possível entre a salvaguarda e a utilização turístico-cultural do património cultural do território. Qualquer estratégia enquadrada nos princípios da CITC adquire qualidade, pela referência conceitual necessária em sede de planeamento, com o objetivo de serem respeitados todos os interesses em circunstância.

6 PRÁTICAS DE GESTÃO TURÍSTICA DO PATRIMÓNIO CULTURAL

As práticas sociais influenciam e determinam o consumo da cultura e do turismo. A amplificação/extensão de conceitos como *"património"* e *"turismo*" e o incremento das designadas TICs, criam "*públicos consumidores*", com diferenciados níveis de exigência.

Como refere Choay (2008, p. 239):

> A indústria patrimonial aperfeiçoou os procedimentos de embalagem que permitem entregar, também eles, os centros e bairros antigos, prestes ao consumo cultural. Estados e municipalidades recorrem-lhe, com reserva e discrição, ou deliberadamente, em função das suas escolhas sociais e políticas mas, sobretudo, de acordo com a natureza (dimensões, carácter, recursos) do produto a lançar e de acordo com a importância relativa das receitas adiantadas. Um arsenal de dispositivos testados permite atrair os amadores, retê-los, organizar a economia do seu tempo, desviá-los para a familiaridade e o conforto: sistemas gráficos de sinalização e de orientação; estereótipos do pitoresco urbano.

A captação de turistas reclama esforços das comunidades locais e sua "*formação turística*" de base. Enquanto representantes legítimas das "*comunidades de acolhimento*", os municípios têm um papel importantíssimo na formação informal[9]. A gestão integrada propõe um papel decisivo a parcerias e a atores territoriais vocacionados para este e outros domínios de atividade. Neste sentido, há que entender que interesses coincidentes e divergentes estão em jogo. O futuro da economia do turismo perspectiva-se, entre outras vertentes, na crescente importância das indústrias de

[9] Designa-se este aspecto prático da disseminação de mensagens para o exterior como "*pedagogia do património*" e "*pedagogia do turismo*".

conteúdos, das iniciativas digitais e das indústrias culturais. A composição do produto turístico que destaca a afirmação singular de cada destino turístico é exigente em termos de qualidade. A criação de riqueza implica também o uso da cultura como objecto de negócio. Em troca, a exigência por parte da *cultura*, de um correcto pagamento pelo seu uso turístico, é possível e desejável. O equilíbrio de cada sistema turístico, desde o local e regional até nacional e internacional depende da integração entre património, cultura e turismo. Fiquemo-nos aqui, por uma reflexão oportuna de Barros (2003, p. 25):

> A Cultura está em grande parte contida no passado, do mais remoto ao mais recente. A Cultura de amanhã está, ainda, nas brumas da potencialidade e não nos pode trazer nada, agora. A de ontem, em contrapartida, enriqueceu enormemente a de hoje. Então a salvaguarda do maior número dos testemunhos monumentais permite assegurar à Cultura o seu conteúdo.

Na salvaguarda do património cultural o discurso político visionário é vertido em governança do setor, cria instrumentos de política, distribui verbas, afina procedimentos regulamentares (em suposta concordância com as políticas anunciadas e enunciadas) e avalia, dentro do seu próprio sistema, os resultados que interessam e se alinham a esse discurso político. A pressão dos "Cidadãos do Mundo" (todos nós) e seu papel nas *redes sociais* é outra variável a considerar. A prática da iniciativa privada é balizada por dois pontos de negócio bem evidentes: o primeiro resulta das iniciativas de financiamento público incentivando os operadores turísticos à parceria; o segundo ponto é o de verdadeira iniciativa privada que, com ou sem incentivos, marca o panorama da actividade. A consolidação do turismo responsável (sob doutrina UNESCO) passará por organizá-lo de modo mais compreensível para todos os seus atores. Inovar, surpreender, entender e tirar vantagem das redes é prioritário. Na escala regional, a problemática do turismo e sua relação com o território constituem-se como um natural problema de desenvolvimento. A investigação académica neste domínio da rede[10] territorial nacional constitui-se, pois, num campo de oportunidade para potenciar a ligação imprescindível entre a universidade e a sociedade.

[10] A ideia de REDE é bivalente, ou seja: um primeiro nível, de parceiros da investigação e um segundo nível de experimentação com outros parceiros, do conhecimento gerado, capaz de convocar instituições públicas e iniciativa privada como parceiros que, em união estratégica, consolidam teorias e práticas consequentes.

Por exemplo, a melhoria de desempenho nos postos de turismo espalhados pelo território, verdadeiras portas de entrada dos turistas é necessária, porque a capacitação dos agentes turísticos é garante de profissionalismo. A cultura do atendimento é prioridade de primeiro nível. Por outro lado, a gestão turística da interpretação patrimonial é fator de alta relevância. A credibilidade da promoção e da exploração turística local passa pela aplicação dos princípios consagrados na Carta Internacional do Turismo Cultural. Quantos técnicos de turismo conhecem este documento ou seguem as suas linhas de orientação básica? A produção legislativa, doutrinária, científica e técnica, aliada ao enquadramento proposto pelos planos nacionais de turismo e demais documentos técnicos contribui para que surja, com o tempo devido para cada país, um *"pensamento turístico"* nacional e projectado à internacionalização. Em poucas décadas, passámos do paradigma da erudição diletante e apenas acessível às esferas da alta e média sociedade (convertível em prestígio e estatuto social), para o paradigma da erudição convertível em desenvolvimento de produtos e democratização do acesso, para todos, a bens e serviços, incluindo as viagens. Nos dias de hoje, não viajar é como não ter automóvel, possuir casa ou ir jantar fora com a família, aquisições de hábitos "de estar" e "de ser" que, mesmo na atual crise económica, não deixam se ser significantes do nosso modo de vida.

7 O VALOR TERRITORIAL DA CULTURA E DO TURISMO NA ATIVIDADE TURÍSTICA E AS SUAS COMPONENTES

A atividade turística (nomeadamente hoteleira e não hoteleira), ao fundar-se na mensagem que elabora e no produto que a justifica é muito frágil, porque se dirige aos sentidos e à experimentação individual (com tudo o que isso significa de necessidade de sistemática atenção à qualidade, à avaliação e ao controlo de qualidade dos produtos consumidos e dos serviços prestados). Vendo-se a cultura como produto da criatividade humana, em contraponto com a natureza, os valores e práticas sociais estão presentes e são "*marca*" na paisagem modelada pelo homem. A actividade turística modela a paisagem e cria uma plástica específica[11]. O turis-

[11] A refuncionalização de um castelo em pousada, por exemplo, transforma a plástica arquitectónica de um espaço específico de guerra em espaço vocacional de convívio social ligando o "*fora*" com o "*dentro*", anteriormente antagonistas. A plástica arquitectónica de um edifício apropriado para uma função diferente daquela que lhe deu origem é como que uma camuflagem mostrando apenas o suficiente para identificação do original, ostentando o restante como material de convencimento necessário à imposição sensitiva e significativa da sua nova função, revelando outros aspectos "*em processo de descoberta*", intransmissível, por-

mo, como nos elucida a sua história, antes de se constituir como negócio, é encontro e é cultura de relação. Como explicam Rego e Silva (2003, p. 121-122) quanto ao planeamento mercadológico do e no ambiente local criado para fruição do turista, a componente administrativa é vital porque:

> Para os administradores de marketing, saber manipular essas variáveis para o aperfeiçoamento dos projetos de localidades turísticas pode significar a obtenção de importante vantagem competitiva do ponto de vista da atractividade turística.

Esta manipulação de variáveis existe. Nesta lógica, a *lei* e a *ordem* são convocadas ao processo. A apropriação da cultura local pelo processo de turistificação, caso não seja fortemente regulada em sede de Direito, pode tornar o destino mais pobre e pode não representar mais-valias que compensem aquela intromissão. Este é um dado objectivo que empiricamente se poderá explicar, por meio dos indicadores culturais em zonas intensamente turistificadas. Como reage a comunidade residente à entrada de visitantes, de turistas e de excursionistas e como é que, entre si, negociam as suas identidades e interagem? Este é um aspecto sensível que determina a qualidade do destino. Qualquer estudo de mercado deverá ter em consideração esta questão da interação cultural, hoje amplificada pelos cenários passíveis de construir com base nas tecnologias da informação e comunicação. Os papéis dos mediadores (autoridades locais e/ou outras estruturas institucionais e empresariais) são essenciais ao desempenho económico do turismo e da cultura, estabelecendo regras de participação e gerindo os equilíbrios necessários. A regulação da actividade económica do turismo tem que ser focada, em sede de fiscalização, preferencialmente pelo lado da pedagogia e, cada vez menos, pelo lado da mera sanção penal. Por isso, e independentemente das medidas repressivas a tomar, a pedagogia do turismo é necessária, a todos os atores envolvidos. A criação de cultura turística[12] é uma proposta que a CITC também incentiva.

---

que sensitivo. Esta plástica é apelativa da evocação e suscita a emoção da descoberta, como componente fundamental ao cumprimento da sugerida (e promovida) atratividade turística que recai sobre qualquer objecto da cultura material ou imaterial de um dado lugar, face ao programa de marketing que o foca e vende.

[12] No sentido de se disseminarem componentes de hospitalidade e de atendimento inclusivos, comuns a visitantes e residentes. A cultura turística local incrementa a qualidade de cada destino onde é dinamizada.

8 O TURISMO, O NEGÓCIO E AS SUAS COMPONENTES

As grandes empresas turísticas, sendo uma realidade global, confrontam-se com as microempresas e com as empresas de dimensão intermédia que operam no mercado. Há espaço para todas. O turismo é, seguramente, um modo de relação cultural entre povos que, desde o seu início proclamado[13], acompanha todos os tempos, gerando resultados imateriais importantes e resultados materiais relevantes. O cruzamento de produtos de turismo cultural em certos territórios é amplificado pela oferta de circuitos, de rotas, de itinerários e de uma panóplia de outros tipos de ofertas complementares de bens e serviços que, por vezes, desorientam o promitente consumidor (havendo algumas sobreposições e muito ruído comunicativo proveniente da acção de vários mediadores que, trabalhando no mesmo espaço, ignoram, por interesse ou por falta de comunicação, o que outros concorrentes fazem e oferecem). O turismo inclusivo e com responsabilidade social e ecológica vai crescendo. Nesses casos, a cultura turística é importante. Hoje, a *cultura* volta a ser o veículo diplomático por excelência (e da diplomacia económica) ou é apenas uma impressão passageira? Se a nova ordem mundial implica transformações económicas profundas e globais, concorre também para uma reorganização cultural profunda. Como elucida Nunes (2007, p. 31) e para o contexto brasileiro:

> O modelo de diplomacia económica brasileiro tem-se socorrido de uma diplomacia muito mais económica em sentido estrito do que comercial, maioritariamente virada para a participação brasileira nas conferências económicas e nas negociações económicas internacionais.

Este aspeto é relevante e a participação nestas conferências sedimentam a imagem e o destino Brasil, até pelo programa de trocas que estes encontros internacionais significam para o turismo e à cultura e, repita-se, para a imagem territorial. A revitalização do território nacional também

[13] Entra nesta discussão o aspecto fundador do turismo enquanto atividade económica sistemática que não cabe aprofundar neste trabalho aceitando-se a ideia de que na Idade Moderna, tal como o *Gabinete de Curiosidades* funda o *Museu*, o *Turismo* encontra, na *Viagem Intercontinental*, iniciada pelo Império Romano, o indício mais forte da sua crescente importância, continuada depois, pelas peregrinações da Idade Média, pelos fluxos culturais da Europa burguesa e pelo crescimento da viagem terrestre, amplificada desde então até aos nossos dias e actualmente complementada pela viagem galáctica emergente e, por isso, por agora, apenas ao alcance de poucos.

se expressa sob preocupações ambientais[14]. Como fica claro em Sarti e Queiroz (2012, p. 23):

> É importante dizer que a vida económica brasileira, quando inserida no processo de globalização, tornou-se cada vez mais complexa, assumindo gradativamente o discurso da sustentabilidade.

A economia da globalização, apesar das suas turbulências e crises, parece dar cada vez mais espaço para a economia da cultura. A gestão económica da cultura, contudo, não pode ser deixada apenas aos economistas e aos profissionais financeiros ou gestores de empresas (que nas últimas décadas não foram preparados nos *curricula* e nas práticas profissionais para esta nova realidade). A academia tende agora a perceber e a corrigir essa falha, porque a cultura começa a ser uma apetência para investidores, empreendedores e, inexoravelmente, para especuladores financeiros[15]. Seguindo a orientação de Bilhim (2008, p. 188):

> A cultura é, pois, o resultado das aprendizagens de um grupo, de uma organização ou sociedade. Quando um conjunto de pessoas enfrenta, simultaneamente, um problema e tem de encontrar uma solução que sirva os interesses comuns, estamos confrontados com a situação típica de formação de uma cultura. O processo envolve, assim, a ocorrência de um problema partilhado, e o reconhecimento, também partilhado, de que soluções encontradas agora continuarão a funcionar no futuro.

Os decisores turísticos estão atentos a esta nova e fulgurante posição estruturante de Cultura e Património na sociedade do nosso tempo. Como refere Barros (2003, p. 8):

---

[14] Independentemente da crítica a resultados (que não tem cabimento neste artigo) o Brasil criou o Ministério do Turismo e Portugal optou por uma Secretaria de Estado do Turismo no Ministério da Economia e Inovação. A produção bibliográfica brasileira é notável e, por exemplo, o Manual de Roteirização é um guia de trabalho empresarial e de estudo académico que se regista como muito meritório no esforço internacional de qualificação do sector turístico na economia global.

[15] A iniciativa de Joe Berardo, empresário que conta com a sua colecção de arte contemporânea no Centro Cultural de Belém, em Lisboa, é prova irrefutável da sua estratégia ganhadora. Ganha, sem dúvida, Lisboa e o país, mas não ganha menos este estratego, porque há que lhe reconhecer capacidade de antecipação e visão prospectiva sobre como melhor aplicar as suas capacidades empresariais e financeiras.

> [...] a política de gestão e preservação do património cultural não deve ser estática e isolada, conservacionista, mas deve relacionar-se com as necessidades socioeconómicas das comunidades em que se inserem, tomando o património cultural a dimensão de mais um motor do desenvolvimento.

A turistificação do território, hoje, é uma ação quotidiana e comum, originando naturais conflitos. A exploração dos recursos patrimoniais é resultante da procura de rentabilidade. Se a ativação da cultura e do lazer é de interesse da administração pública e da iniciativa privada, o desenvolvimento do turismo patrimonial afeta patrimónios a novas funções e contextos de uso. Como expressa Hernández (2002, p. 272):

> *Dentro de la rentabilidad del patrimonio, tanto el sector público como el privado, han de tratar de analizar la dimensión económica que supone la conservación y el uso y disfrute de los recursos culturales por parte de los individuos*.

A ativação do património exige claros códigos de conduta para preservar os interesses da coisa pública, do bem comum. A qualidade do destino turístico depende, em grande parte da sua boa gestão[16]. A atenuação de conflitos neste domínio consegue-se mediante mais e melhor conhecimento disponível e de diálogo entre organizações e pessoas. Sem formação não haverá o desenvolvimento que todos os interessados no sector desejam e necessitam. A cultura da sustentabilidade e a Agenda 21, a título de exemplo, propõem linhas estratégicas úteis à relação entre atores territoriais[17]. Todas elas, contudo, implicam tensão e concertação de interesses. Segundo Wainberg (2000, p. 59), a noção de tensão turística é explicável, da seguinte forma:

> O estranho como produto demanda embalagem segura. O Turismo, como indústria, apresenta, por isso, graus variáveis de controle desta

[16] O destino turístico não é construído apenas pelos detentores administrativos do património natural e cultural mas por todos aqueles que o apropriam dando-lhe notoriedade e sentido de uso. Nessa construção a comunidade local é na grande maioria dos casos atriz consciente ou inconsciente, sob liderança institucional e empresarial.

[17] A disseminação e a democratização do acesso universal ao ambiente e à cultura é um fenómeno importante para o estudo da relação Cultura-Turismo porque é, prioritariamente, detectável nos processos de desenvolvimento de base territorial. O Orçamento Participativo (criado em Porto Alegre, no Brasil), gerado pela implementação política da Agenda 21 Local (extensível e global, incluindo a Europa), é uma criação atribuível a essa democratização.

> interação. [...] O planejamento turístico define previamente à experiência a dose de *stress* adequado ao paladar e à capacidade de digestão do indivíduo.

Neste sentido, usando a metáfora citada e aplicando-a no âmbito da gestão integrada do território e planeamento turístico-cultural sustentável, a roteirização e a criação de pontos de atração turístico-cultural compagináveis com o mapeamento do património cultural disponível para visitação são cruciais. Neste contexto, é também crítico o desempenho dos profissionais do setor, com destaque para os que recebem e interferem diretamente com a experiência dos visitantes e dos residentes, e gerem os pontos geográficos de interesse turístico-cultural. Como explicitaram recentemente Zhangab *et al.* (2015, p. 4): "*Destinations can be thought of as loosely articulated networks of enterprises, governments and other organizations.*".

No setor turístico, singularidade e excelência são determinantes para o sucesso competitivo. A fragilidade dos sistemas naturais e culturais implicam cuidados específicos. Na cadeia de produção turística, a *preparação*, a *chegada*, a *estada* e a *vivência* são momentos sensíveis na estruturação operacional dos destinos. Para uso do espaço e na ótica da relação social entre visitantes e visitados, Hall (1986, p. 84) refere que

> O modo como as pessoas se orientam e deslocam de um lugar para outro revela a sua cultura de origem e o mundo de percepções que, através dela, adquiriram. Um dia, em Beirute, tendo a impressão de ter alcançado as imediações do prédio de que andava à procura, perguntei o caminho a um árabe. Para me mostrar onde ficava o edifício, este indicou-me com um gesto largo a direcção geral que eu tinha que tomar. O seu comportamento mostrava-me que pensava assim indicar-me com exactidão o local onde ficava o prédio. Mas, por nada neste mundo, eu seria capaz de dizer onde ficava o edifício que ele tinha em vista, nem mesmo em qual das três ruas visíveis do ponto onde estávamos o edifício se encontrava. Era evidente que nós seríamos de dois sistemas de orientação completamente estranhos um ao outro.

Evidente exemplo de diferenciações culturais face ao conceito de orientação mostra, por outro lado, a importância cultural da interpretação patrimonial. O debate sobre como desenvolver a gestão integrada do território segundo a matriz cultural de cada país aferida aos valores universais,

faz parte da necessária plataforma de trabalho turístico global. A CITC é, neste sentido restrito, uma componente indispensável.

9 CONCLUSÃO E PROPOSTA

Como se refere Silva (2004, p. 11):

> O turismo, como ciência social, tem, por isso mesmo, tido dificuldade em alcançar um certo rigor e estatuto científico, porque para tal necessitará de credibilizar os processos analíticos, através de um conveniente controlo e de um sistemático contrastar dos resultados obtidos.

A epistemologia turística requer, tal como outros domínios do saber científico, uma linha de pesquisa/ação que a suporte académica, institucional e empresarialmente. A interdisciplinaridade caracteriza o objecto de estudo “turismo”. O Turismo de um ponto de vista cultural é uma manifestação humana aliada ao desejo (pulsão cultural) de ver o que não se tem no lugar de origem. Este desejo de errância é uma componente cultural e indelével do comportamento humano. Mas outros pontos de vista existem e exigem atenção. A gestão integrada do património cultural, ao atender a questões ambientais e sociais e ao fundar-se na razão do direito, necessita, quando inserida no turismo, de experimentação: apontamos um exemplo português de criação, apresentação e interpretação que se encaixam nesta premissa[18]. Como refere Barros (2003, p. 14):

> A questão do património associa-se, cada vez mais, ao turismo, aos meios de comunicação social, aos direitos humanos e à sustentabi-

[18] Na vila da Golegã, no coração de Portugal, banhada pelo rio Tejo, foi possível, ao investigar a história da construção da igreja local, conhecer os protagonistas que intervieram na época, descobrindo-se que, no reinado de D. Manuel I, por volta de 1513, o então Feitor e Tesoureiro da Casa da Mina e Índia, o nobre Fernão Lourenço, muito provavelmente, seria o mecenas daquela arquitectura religiosa. Da parte do município houve uma apropriação desta realidade histórica local que se consumou numa construção contemporânea evocando aquele episódio da história local e nacional: assim, o Pórtico Fernão Lourenço (*vide* em <http://www.geocaching.com/seek/cache_details.aspx?guid=4a7b82c7-19c5-475c-b5d0-a0a7405ba8b8>) foi edificado em 2008 e inaugurado por ocasião da antiquíssima «Feira da Golegã». A agregação da vontade política local ao novo conhecimento obtido e comunicado pela academia surtiu efeito. Esta é uma consequência da relação científica e teórica com a componente política e aplicação prática. É, aliás, um bom exemplo da relação da Cultura com o Turismo mediada pela ação política municipal.

> lidade sócio-cultural. Um dos grandes reptos que enfrenta a investigação e a gestão do património cultural hoje é a de abordar esta problemática de modo holista, encarando os contextos e processos de construção e de conservação do património, bem como os seus usos contraditórios e interesses dos vários grupos sociais usuários, no passado e hoje.

O *turismo* é um domínio que importa conformar integradamente no espírito da salvaguarda do *património cultural*. Nesta integração, o papel do Direito, enquanto fonte de ordenamento e fiscalização das atividades humanas, ao absorver os princípios doutrinários das convenções internacionais, qualifica o turismo que é, vocacionalmente, uma atividade global. Neste sentido, tanto a cultura quanto o ambiente requerem proteção e valorização mediante abordagens em que a sustentabilidade se coloque como objectivo central influenciando territórios, organizações e pessoas. A Carta Internacional do Turismo Cultural existe como uma das inúmeras referências para que o futuro do património e da criatividade humana no sector turístico se manifestem a favor do desenvolvimento de base territorial. A CITC é, sem dúvida, uma proposta que sustenta a relação patrimonial com o ambiente e requer ordenamento jurídico a ela aferido. Importa, por isso, conhecê-la e aplicá-la.

REFERÊNCIAS

BARROS, Luís Aires. Património Cultural - Novos Enfoques e Paradigmas. In: AA.VV. *Actas dos X Cursos Internacionais de Verão de Cascais.* Cascais: Câmara Municipal de Cascais – Instituto de Cultura e Estudos Sociais, 2003. v. 2 – Património, Território e Sociedade, p. 7-25.

BENI, Mario Carlos. Clusters de turismo. In: BENI, Mario Carlos (Org.). *Turismo, planejamento estratégico e capacidades de gestão*: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p. 517-545.

BILHIM, João de Abreu de Faria. *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

CENTRO CULTURAL DE BELÉM. Disponível em: <https://www.ccb.pt/>. Acesso em: 8 abr. 2015.

CHOAY, Françoise. *Alegoria do Património*. Lisboa: Edições 70, 2008.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti; BUENO, Marielys Siqueira (Orgs.). *Hospitalidade*: cenários e oportunidades. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

GASTAL, Susana (Org.). *Turismo*: 9 propostas para um saber-fazer. Porto Alegre: EDIPUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000.

GEOCACHING, PÓRTICO FERNÃO LOURENÇO – GOLEGÃ, PORTUGAL. Disponível em: <http://www.geocaching.com/seek/cache_details.aspx?guid=4a7b82c7-19c5-475c-b5d0-a0a7405ba8b8>. Acesso em: 17 jun. 2015.

HALL, Edward T. *A Dimensão Oculta*. Lisboa: Relógio D'Água, 1986.

HERNÁNDEZ, Francisca. *El património cultural*: la memória recuperada. Gijón: Ediciones TREA, 2002.

ICOMOS, CARTA INTERNACIONAL SOBRE O TURISMO CULTURAL, Cidade do México, 17 a 23 de Outubro de 1999. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pt/media/uploads/cc/cartaintsobreturismocultural1999.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2015.

MAJÓ, Joaquim et al. *Libro Blanco*: Título de Grado en Turismo. Madrid: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2004.

McKERCHER, Bob; DU CROS, Hilary. *Cultural Tourism*: The Partnership Between Tourism and Cultural Heritage Management. New York: Routledge-Taylor & Francis Group, 2002.

MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL. *Manual de Roteirização Turística*. Módulo Operacional 7, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/modulox20operacional_7_roteirizacao_turistica.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2015.

MINISTÉRIOS DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO. *Portaria n.º 651/2009 de 12 de Junho – Código de Conduta de Turismo de Natureza*. Disponível em: <http://www.turismodeportugal.pt/>. Acesso em: 18 jun. 2015.

NUNES, Sérgio. Diplomacia económica comparada: algumas experiências. In: MOITA, Luís (Org.); NUNES, Sérgio, MORAIS, Henrique. *A Nova Diplomacia Económica*: análise e perspectivas. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa/ Observatório de Relações Exteriores, 2007. p. 29-49.

PINTO, Carlos A. Marques *et al. Fundamentos de Gestão*. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

REGO, Raul Amaral; SILVA, Edson Aparecido. A Atmosfera das Cidades e a Hospitalidade. In: DENCKER, Ada de Freitas Maneti; BUENO, Marielys Siqueira

(Orgs.). *Hospitalidade*: cenários e oportunidades. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 121-129.

REISINGER, Yvette. *International Tourism*: Cultures and Behavior. New York: Butterworth-Heinemann and Elsevier, 2009.

SARTI, Antonio Carlos; QUEIROZ, Odaléia Telles Marcondes Machado. Espaço, paisagem, lugar, território e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, Mario Carlos (Org.). *Turismo, planejamento estratégico e capacidades de gestão:* desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Brueri: Manole, 2012. p. 3-27.

SERRANO, António; GONÇALVES, Fernando; NETO, Paulo. *Cidades e Territórios do Conhecimento*: Um novo referencial para a competitividade. Lisboa: Associação Portuguesa para a Gestão do Conhecimento-Edições Sílabo, 2005.

SILVA, João Albino. A investigação científica e o turismo. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, Associação de Gestão e Planeamento em Turismo da Universidade de Aveiro, Aveiro, n. 1, p. 9-14, 2004.

UNWTO. *Tourism Highligths 2015 Edition*. (2015). Disponível em: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>. Acesso em: 17 jun. 2015.

WAINBERG, Jacques A. Anotações para uma teoria do Turismo: a indústria da diferença. In: GASTAL, Susana (Org.). *Turismo*: 9 propostas para um saber-fazer. Porto Alegre: EDIPUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000. p. 51-76.

WEBER, Jessica. *Gaming and gamification in Tourism – 10 ways to make tourism more playful*. (2014). Disponível em: <http://thinkdigital.travel/wp-content/uploads/2014/05/Gamification-in-Tourism-Best-Practice.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

VIANA, Luis Díaz G. O património cultural ou os consumos da nostalgia. Cultura material e imaterial nos passeios turísticos pela identidade. In: PERALTA, Elsa; ANICO, Marta (Orgs.). *Patrimónios e Identidades*: Ficções Contemporâneas. Oeiras: Celta, 2006. p. 149-162.

ZHANGAB, Chaozhi; XIAOC, Honggen; GURSOYDE, Dogan; RAOA, Yong. *Tacit knowledge spillover and sustainability in destination development*. (2015) Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09669582.2015.1032299>. Acesso em: 19 jun. 2015.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE DEGRADANTES DO MEIO AMBIENTE E A (NÃO) PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS

Sandra Pereira Cacciatore
Mestre em Diritto dell'Unione Europea e delle Migrazioni, pela Università Tor Vergata (ROMA). Especialista em Arqueologia (UNIVILLE). Advogada (graduada em Direito pela UNIVALI).

Dione da Rocha Bandeira
Arqueóloga e professora da Universidade da Região de Joinville e do Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville.

Luca Cacciatore
Mestre em "Comunicazione estetica e museale", pela Università Tor Vergata di Roma. Especialista em Arqueologia (UNIVILLE). Graduado em Letras (UNIASSELVI).

Resumo: Em nosso ordenamento pátrio encontramos, dentre os bens protegidos pelo direito ambiental, aquele conhecido como Patrimônio Cultural. Dentre estes patrimônios protegidos legalmente, não somente em nossa Carta Magna, como também em leis infraconstitucionais, tratados internacionais e portarias do órgão específico Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), encontram-se os sítios arqueológicos, interesse maior do presente trabalho. Desta forma, um dos instrumentos de proteção de tais bens é o licenciamento ambiental, que será de cunho obrigatório aos empreendimentos caracterizados como potencialmente degradantes do meio ambiente. Neste procedimento de licenciamento será exigida a confecção do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), no qual será inserto o diagnóstico arqueológico, ferramenta necessária à proteção dos sítios arqueológicos. Para tanto, utilizou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo, partindo da premissa maior, o direito ambiental e bens culturais, passando pelo licenciamento ambiental e por fim adentrando no objetivo de esclarecer, comentar e discutir o que seria o diagnóstico arqueológico, sua exigência e finalidade. A definição de diagnóstico arqueológico por vezes é dificultada uma vez que não há uma delimitação exata do que seria, porém, encontramos formas de defini-lo na legislação pátria bem como nas instruções normativas e resoluções emitidas pelos órgãos ambientais nacionais. Buscamos elucidar os momentos em que são exigidos dentro dos procedimentos de licenciamento e as falhas decorrentes da ausência de sua confecção e consequências para os sítios arqueológicos.

Vemos, contudo, que a exigência na elaboração e aprovação do diagnóstico arqueológico é necessário para aprovação e obtenção de licenciamento ambiental das atividades potencialmente lesivas, sendo fundamental sua elaboração junto com o estudo de impacto ambiental, uma vez que sua ausência, implica a não concessão de licença prévia e por consequência, o indeferimento do pedido de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente. Patrimônio cultural. Sítio arqueológico. Licenciamento ambiental. Diagnóstico arqueológico.

Abstract: In our parental order found among the objects protected under environmental law, the one known as Cultural Heritage. Among these protected assets legally, not only in our Constitution and in infra constitutional laws, international treaties and ordinances of the specific organ Institute of Historic and Artistic National (IPHAN), are the archaeological sites, the greater interest of this work. Thus, one of the instruments of protection of such property is the environmental license will be mandatory nature to enterprises characterized as potentially degrading the environment. In this licensing procedure will be required the preparation of the Environmental Impact Assessment (EIA) on which to insert the archaeological diagnosis, necessary tool to protect archaeological sites. Therefore, we used the methodology of literature, through deductive method starting from the major premise, environmental law and cultural heritage, through the environmental licensing and finally enter in order to clarify, comment and discuss what would be the archaeological diagnosis, your requirement and purpose. The definition of archaeological diagnosis is sometimes difficult since there is no exact definition of what would be, however, we find ways to set it in Brazilian legislation and the regulatory instructions and resolutions issued by national environmental agencies. We seek to elucidate the times that are required within the licensing procedures and failures arising from the absence of their making and consequences for archaeological sites. We see, however, that the requirement in the preparation and approval of the archaeological diagnosis is necessary for approval and obtaining environmental licensing of potentially harmful activities, being fundamental its preparation along with the environmental impact study, since his absence, involves no concession prior license and therefore the rejection of the licensing application.

Keywords: Environment. Cultural heritage. Archaeological site. Environmental licensing. Archaeological diagnosis.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como escopo verificar e comentar a pertinência da realização de diagnóstico arqueológico em licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras como instrumento para proteção do patrimônio arqueológico, considerando a modalidade de licenciamento ambiental quando ele é exigido, bem como o amparo legal, de cunho federal, estadual (Santa Catarina) e municipal (Joinville).

Sua relevância configura-se, pois, uma vez adulterado ou em alguns casos até mesmo destruído, ele será perdido para sempre, pois se trata de um bem não renovável, motivo pelo qual a prevenção demonstra-se essencial.

Buscou-se verificar se o diagnóstico arqueológico deve ser exigido em todas as modalidades de licenciamento ambiental para atividades potencialmente degradantes, bem como sobre a existência ou não de previsões legais para a exigência desse documento, além de eventuais falhas na legislação.

Necessário se faz verificar a legislação aplicável ao licenciamento ambiental e as exigências relativas ao patrimônio e diagnóstico arqueológico, elucidar o que vem a ser este patrimônio, sua importância, delimitação legal e doutrinária, bem como tentar definir o que é o diagnóstico arqueológico com base na análise da legislação federal e leis esparsas acerca do licenciamento ambiental, com a busca por soluções cabíveis em caso de ausência de previsão legal ou ausência de exigência do órgão ambiental sobre diagnóstico arqueológico como instrumento necessário à preservação do patrimônio arqueológico nacional.

2 PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Patrimônio Cultural

Prefacialmente, considera-se que patrimônio, no sentido abordado neste trabalho, é a referência ao "legado social, comum, que é depositário de memórias e de identidades coletivas, que no idioma inglês mais pertinentemente denomina-se *Cultural Heritage*" (CERQUEIRA, 2005, p. 92).

Para entender o patrimônio cultural a partir da perspectiva legal, se faz necessário adentrar na esfera jurídica, com ênfase no direito ambiental, de modo a alicerçar o entendimento do que vem a ser o patrimônio cultural e arqueológico, uma vez que eles se encontram atrelados à legislação e doutrina.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser visto e protegido como um direito fundamental, sendo um direito constitucionalmente protegido, conforme determina a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qua-

lidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988, *online*).

Existem diversos conceitos de meio ambiente, entremeados por duas perspectivas; uma, que o compreende como patrimônio natural e a sua relação com os seres vivos, e outra, que abrange a natureza além dos bens culturais correlatos.

> De um lado, patrimônio passou a ser entendido não mais estritamente como a obra produzida diretamente pela ação humana, mas incluindo também todo o contexto natural que é cenário das memórias e identidades sociais. De outro lado, apesar de certas resistências puristas, muitos ambientalistas compreenderam a necessidade de uma conceituação socioambiental das políticas de defesa do meio ambiente. Assim, por um lado, cultura não exclui mais natureza; de outro, meio ambiente não exclui mais o homem. (CERQUEIRA, 2005, p. 96)

No tocante à preservação, temos o previsto no Princípio 15 da Declaração do Rio, promulgada pela ONU, e que ficou conhecida como ECO 92 (ONU, 1992, *online*): "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades".

Nessa declaração consta, em seu bojo, o princípio da precaução que é ainda mais abrangente que o princípio da prevenção, posto que este é determinado pelo perigo concreto e conhecido, enquanto aquele é aplicado a um "perigo abstrato, incerto, de que ainda não se conhecem os resultados e consequências" (OLIVEIRA, 2010, p. 56).

Com o interesse na proteção do patrimônio associado às novas descobertas arqueológicas e ao interesse político crescente, verificou-se a evolução da legislação nacional, que incorporou em seus textos legais "definições e diretrizes influenciadas pelas Cartas Patrimoniais Internacionais, por sua vez, influenciadas pelos fundamentos das teorias preservacionistas do patrimônio cultural" (SILVA; LAGE, 2012, p. 6).

Verifica-se que a legislação brasileira estabeleceu que o patrimônio histórico e artístico nacional é constituído por bens móveis e imóveis sendo de seu interesse sua conservação, não olvidando o patrimônio cultural não é somente o que é materialmente apreciável, uma vez que a cultura, as memórias, são imateriais, porém também à preservação.

Neste sentido, "A proteção de um bem cultural começa por sua individuação, para que ele possa ser exatamente localizado, conhecido e reconhecido como bem cultural preservável. [...] individuado o bem jurídico, ganha *status* cultural – ou histórico ou artístico etc." (SOUZA FILHO, 2006, p. 36).

"Os bens são definidos fisicamente quando individuados pelo tombamento ou pela Ficha de Registro inserida no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA/IPHAN) para que eles possam ser localizados, reconhecidos e protegidos." (PARDI, 2002, p. 18)

Mundialmente, o patrimônio cultural possui elementos materiais e imateriais, sendo que, no ano de 2003, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) definiu, na Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural, como Patrimônio Imaterial, sendo ratificada pelo Brasil em março de 2006 (UNESCO, 2006, *online*): "as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural".

Já como elementos materiais, segundo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, *online*), ficou estabelecido:

> O patrimônio material protegido pelo Iphan, com base em legislações específicas, é composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza, conforme os quatro Livros do Tombo: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas.
>
> Os bens tombados de natureza material podem ser imóveis como os cidades históricas, **sítios arqueológicos** e paisagísticos e bens individuais; ou móveis, como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos. (Sem grifo no original.)

A Constituição Federal do Brasil (CF/88) determinou em seu texto a proteção e a definição do patrimônio cultural, dispondo em seu artigo 216, IV, quais bens constituem o patrimônio cultural nacional, e dentre eles, cita os sítios arqueológicos. Bem como declarou não só à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os meios necessários à proteção do patrimônio cultural e ambiental como prevê ainda, em seu artigo 23, inciso III, que é dever destes: "proteger os documentos, as

obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”.

Neste sentido, Vieira (2011, p. 4) destaca que os sítios e artefatos arqueológicos são bens culturais de propriedade pública, ou seja, sua preservação possui caráter de interesse coletivo, estando, assim, sujeitos a especial regime jurídico protetivo, recaindo a tarefa de fiscalização e ação quanto à sua conservação, acesso e promoção, ao Poder Público, em todas as órbitas federativas por se tratar de competência material comum.

A proteção deste patrimônio também se encontra prevista na Convenção sobre Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Nacional, realizada em Paris, em 1972, do qual o Brasil é signatário, sendo promulgado pelo Decreto Legislativo 74/77.

Por fim, verifica-se que o preceito principal em termos de bens culturais é preservá-lo e, desta forma, os cidadãos são corresponsáveis pela proteção física desses bens.

Entretanto, cabe ao órgão gestor, ou seja, ao IPHAN, a função de preservar a herança dos antepassados, e gerenciar de forma efetiva estes bens de modo a permitir às gerações futuras o conhecimento dessa herança, tão relevante à nossa sociedade.

Assim, entendido o patrimônio cultural a partir da perspectiva legal, passa-se então ao bem específico deste estudo, o sítio arqueológico.

2.1.1 Sítios arqueológicos

Os *sítios arqueológicos* são tratados na legislação brasileira como bens culturais, e fazem parte do estudo e aplicação também do direito ambiental.

> Os sítios arqueológicos são *bens* da União, e é proibida sua destruição sem prévia pesquisa, de sítios cadastrados ou não. O Iphan licencia o uso dos sítios para pesquisas ou outros fins, mantém bancos de dados com a documentação destes bens, etc. A identificação, proteção e difusão são ações de responsabilidade compartilhada com o estado, municípios e cidadãos de forma geral. (PARDI; SILVEIRA, 2005, p. 2)

Os sítios arqueológicos fazem parte do patrimônio arqueológico que, por sua vez, “constitui testemunho essencial sobre as atividades humanas do passado. Sua proteção e gerenciamento são, portanto, indispensáveis

para permitir aos arqueólogos e outros cientistas estudá-lo e interpretá-lo, em nome de gerações presentes e a vir [...]" (IPHAN, CARTA DE LAUSANNE, *online*).

Conservar tem a ver com o conhecer a história do homem proveniente das mais diversas civilizações e seus antecedentes, e por esse motivo é indispensável a proteção dos sítios arqueológicos, os quais revelam os aspectos dessas civilizações.

O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9.985/00 (BRASIL, 2000), tem como um dos seus objetivos "proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, **arqueológica**, paleontológica e cultural" (sem grifo no original).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), por sua vez, traz como sendo bem da União, disposto em artigo 20, X: "as cavidades naturais subterrâneas e os **sítios arqueológicos e pré-históricos**" (sem grifo no original).

Portanto, seja por Lei, ato administrativo ou decisão judicial, quando um bem jurídico recebe proteção por sua natureza cultural, ele não admite dano e sua violação gera a necessidade de reparação independentemente de culpa.

De modo a individualizar os patrimônios arqueológicos, a "Carta de Lausanne" (IPHAN, *online*), documento criado para proteção e gestão deste patrimônio, traz a seguinte definição em seu artigo 1º:

> O "patrimônio arqueológico" compreende a porção do patrimônio material para a qual os métodos da arqueologia fornecem os conhecimentos primários. Engloba todos os vestígios da existência humana e interessa todos os lugares onde há indícios de atividades humanas não importando quais sejam elas, estruturais e vestígios abandonados de todo o tipo, na superfície, no subsolo ou sob as águas, assim como o material a eles associado.

Tal diretiva indica que a proteção do patrimônio arqueológico não pode ficar restrita à aplicação da arqueologia, mas com embasamento de conhecimentos científicos e competência profissional, devendo sua proteção ser feita de modo interdisciplinar com a interação de especialistas de diferentes áreas amparadas na cooperação de órgãos públicos. Tal documento propõe traçar princípios fundamentais e recomendações de modo complementar.

"Dessa forma, cabe colocar que, como contexto maior, consideramos a arqueologia como parte da antropologia, sendo inegável sua forte interface com a História, as Ciências Naturais e, mais recentemente, também com o Meio Ambiente." (PARDI, 2002, p. 19)

Assim, como textos legais primordiais, temos a Constituição Federal e a Lei 3.924/61 (BRASIL, 1961), esta específica para monumentos arqueológicos e pré-históricos, sendo instrumento indispensável à proteção deste patrimônio, que determina em seu artigo 1º: "Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público, de acordo com o que estabelece o art. 175 da Constituição Federal".

Continua a mesma Lei, em seu artigo 2º, buscando definir o que vem a ser monumentos arqueológicos ou pré-históricos:

> **Art. 2º** Consideram-se monumentos arqueológicos ou pré-históricos:
>
> a) as jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos de cultura dos paleoameríndios do Brasil, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, estearias e quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico a juízo da autoridade competente.
>
> b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;
>
> c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeiamento, "estações" e "cerâmicos", nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico;
>
> d) as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.

Corroborando ainda com a tentativa de criar uma definição ou enquadramento de sítio arqueológico em área urbana, o Seminário Internacional de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (BASTOS; SOUZA, 2005), realizado em Brasília no período de 5 a 7 de dezembro de 2002, em suas Diretrizes, declara que "Sítio arqueológico em áreas urbanas são espaços geográficos delimitados pela presença de vestígios materiais oriundos do processo de ocupação do território pós-contato".

Destaca-se que é praticamente impossível a tarefa da preservação de sítios arqueológicos por completo, uma vez que "A arqueologia tem métodos e técnicas enraizados em práticas destrutivas como escavações e coletas, tornando complexa a tarefa do arqueólogo, no que se refere a pesquisar e preservar o objeto de estudo" (SILVA; LAGE, 2012, p. 10).

Não se pode ignorar que os registros arqueológicos, produzidos por meio da pesquisa arqueológica em sítios, propiciam a alcance de informações sobre a origem do homem e sua história, o que permite interpretar os modos de vida das populações, desta forma, os impactos ambientais causam a destruição desse patrimônio, e com isso, muita informação é perdida.

Assim, verificou-se que uma das formas de proteção são os estudos de impactos ambientais vinculados a licenciamentos ambientais de empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente, sendo que a definição de impacto ambiental se encontra no artigo 1º da Resolução Conama 01/86.

2.2 Licenciamento Ambiental

Para prevenção de danos causados por impactos ao patrimônio ambiental e cultural, se faz necessária a conscientização popular e ainda uma cidadania participava.

"Pode-se afirmar que o licenciamento ambiental é um instrumento que possibilita a coexistência entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Tal procedimento configura expressão do poder de polícia do Estado." (COUTINHO; FARIAS, 2005, p. 88)

Desta forma, o licenciamento ambiental ganha *status* de grande importância fundamental, uma vez que determinante na avaliação de empreendimentos futuros já na fase inicial de sua concepção, devidamente previsto na Lei 6.938/81 bem como na Resolução 237/97 do Conama.

Destaca-se neste sentido que a lei supracitada (BRASIL, 1981), conforme seu artigo 2º, possui por objetivo a preservação, bem como estabelece, no inciso l, que o meio ambiente é "patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade".

Portanto, é mediante o procedimento de licenciamento ambiental que o órgão ambiental competente verifica se a atividade a ser implantada, que possui característica de potencialidade poluidora, encontra-se em conformidade com a legislação ambiental e as exigências por esta imposta.

A Política Nacional do Meio Ambiente definiu o licenciamento ambiental como sendo um de seus instrumentos (Lei 6.938/81, art. 9º, IV) e exige, de forma taxativa, a sua realização para a aprovação de empreendimentos de qualquer natureza, verificando e revisando atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente.

Já a Lei Complementar 140/11 determinou as competências para apreciação das solicitações de licenciamento ambiental, modificando e completando o texto constitucional, em seu artigo 23, determinando, em seu artigo 7º, XIV e parágrafo único, as competências da União, em seu artigo 8º, XIV e XV, as competências estaduais, e em seu artigo 9º, XIV, as competências municipais.

Assim, a atividade que de algum modo possa causar degradação ou ameaça do ambiente é passível de licenciamento, e tal procedimento se faz necessário para, de algum modo, tentar reduzir ou abrandar os impactos ambientais causados pelo empreendimento.

Não se pode olvidar que o licenciamento ambiental, conforme artigo 13 da Lei Complementar 140/11 determina que "Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar".

Ficou definida a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por meio do Decreto 6.099/07, que aprovou a sua Estrutura Regimental, para o licenciamento de âmbito federal, conforme artigo 2º, incisos IV e VIII.

Tal competência também foi definida no artigo 4º da Resolução Conama 237/97 (CONAMA, 1997, *online*), bem como determina em seu artigo 5º que "Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades".

Em Santa Catarina, o órgão ambiental estadual competente é a Fundação do Meio Ambiente (FATMA), enquanto na esfera municipal, restrita a Joinville, o órgão ambiental responsável é, desde 03 de julho de 2014, a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA).

Destaca Vieira (2011, p. 8) que o licenciamento ambiental possui requisitos específicos, com peculiaridades próprias, que o difere dos demais atos administrativos, e que não é um ato administrativo simples, mas um complexo encadeamento de atos de cunho administrativo, que lhe atribui a condição de procedimento administrativo, sendo um ato de

natureza vinculada e não discricionária, não sendo uma simples licença administrativa.

Pode-se citar, ainda, a Resolução Conama 237/97 (CONAMA, 1997, *online*), que traz em seu bojo as definições de licenciamento, licença, estudos ambientais, impacto ambiental e outras; *in verbis*:

> **Art. 1º** Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
>
> I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.
>
> II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.
>
> III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

As licenças ambientais são atos administrativos cuja finalidade é controlar, de modo preventivo as atividades de particulares, quando da exploração ou uso de um bem ambiental, obrigando assim, ao particular, o cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei, condicionante da obtenção da licença.

Sendo que a licença prévia é considerada por muitos como a mais importante das licenças ambientais, pois é concedida na fase preliminar, onde se aprova a concepção do projeto, a localização e compatibilidade do empreendimento e principalmente atesta a sua viabilidade ambiental, enquanto a licença de instalação é aquela que autoriza a instalação do

empreendimento, e, por fim, a licença de operação, que autoriza, como o nome já indica, a operação das atividades do empreendimento e determina o controle e as condicionantes de cunho ambiental.

No tocante ao licenciamento municipal, a Lei Complementar do Município de Joinville nº 29/96 determina em seu artigo 7º, XVI, a competência do órgão municipal ambiental, e em seu artigo 62 dispõe sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental.

Ainda, segundo informações colhidas no site da SEMA de Joinville[1], as atividades que necessitam de licenciamento ambiental são aquelas listadas na Resolução Consema/SC n° 13/2012, Resolução Consema/SC n° 14/2012 e Resolução Comdema/Joinville n° 01/2013, sendo de sua competência o licenciamento das atividades listadas nas Resoluções Consema n° 14/2012 (as que são de competência do SEMA) e Comdema n° 01/2013.

Veja-se que o dispositivo federal determina: "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade" (CF/88, art. 225, IV) (BRASIL, 1988), sendo tal estudo considerado um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente.

> Entretanto, apesar da expressa previsão legal, percebe-se que na maioria das vezes os estudos de impacto ambiental negligenciam a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância. Também se verifica que muitas das equipes técnicas responsáveis pelos levantamentos não contam com profissionais capacitados para detectar adequadamente esses impactos (tais como arqueólogos, historiadores, antropólogos, arquitetos, geógrafos etc.), apesar da expressa exigência legal da multidisciplinariedade técnica e da habilitação. (MIRANDA, 2009, p. 2)

Completa o entendimento Vieira (2011, p. 8), ao afirmar que o "estudo prévio de impacto ambiental constitui apenas uma das etapas do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, cujo fundamento esteia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da reparação do dano ambiental".

---

[1] <https://meioambiente.joinville.sc.gov.br/conteudo/38-Licenciamento+Ambiental.html>

Já a mesma Resolução, em seu artigo 2º, elenca o rol das atividades consideradas modificadoras do ambiente, ressaltando que tal rol não é limitativo, mas, tão somente, exemplificativo.

Ainda, a Resolução do Conama 01/86 em seu artigo 6º, com destaque em sua alínea “c”, determina, quando da realização do estudo de impacto ambiental, o mínimo de atividades técnicas a serem desenvolvidas, dentre as quais se encontra a atividade de cunho arqueológico.

Assim, havendo ameaça de dano, risco de degradação ou deterioração, deverá o empreendedor, sujeito ao licenciamento, elaborar, apresentar e executar, por suas próprias expensas, programas que visem a mitigação e o monitoramento dos impactos ambientais negativos que forem diagnosticados no estudo de impacto ambiental, devendo ser observadas, pelo empreendedor, as determinações contidas na Instrução Normativa 1/15 do IPHAN, que será melhor explanada na sequência.

É importante destacar que existem outras modalidades de estudos, tais como o Estudo Ambiental Simplificado (EAS) e Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), que não foram abordados neste trabalho, porém, sendo o Estudo de Impacto Ambiental em atividade potencialmente poluidora o mais completo, sua omissão afeta diretamente o patrimônio que deveria ser tutelado.

Verifica-se que, embora haja a previsão legal, muitas vezes na realização do EIA existe uma displicência quanto aos impactos negativos causados aos bens culturais, cujo fato pode decorrer da ausência de profissionais capacitados nas equipes técnicas (como arqueólogos, historiadores, antropólogos, arquitetos, geógrafos etc.) responsáveis pelos levantamentos e assim não detectam adequadamente tais impactos, apesar da expressa exigência legal da multidisciplinariedade técnica e da habilitação constante do artigo 7º da Resolução Conama 01/86 e artigo 11 da Resolução 237/97.

2.2.1 Etapas do licenciamento ambiental

Como verificado anteriormente, para iniciar o procedimento de licenciamento ambiental, o empreendedor de atividades potencialmente poluidoras, definidas pelo órgão ambiental federal, conforme resoluções do Conama, deverá elaborar o Estudo de Impacto Ambiental, de modo a fundamentar sua pretensão, conforme inciso I do artigo suprarreferenciado, além de controlar a inicialização de atividades que possam afetar o meio ambiente.

A Elaboração do EIA deve ser composta por profissionais legalmente habilitados, dentre eles um arqueólogo, que serão aptos a identificar os impactos ambientais positivos e negativos e sua influência para a sociedade.

“Os procedimentos do EIA não são apenas legais e compulsórios: eles são altamente pedagógicos e encerram um caráter social, a saber, o interesse e a participação da comunidade.” (MILARÉ, 2011, p. 201)

Ensina ainda o autor que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) compreende o estudo de literatura científica e legal, sendo um trabalho complexo e detalhado, com análise das prováveis modificações socioeconômicas e biofísicas ao meio ambiente como resultado da atividade que se propõe iniciar, e deverá conter, no mínimo, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, análise dos impactos ambientais, definição de medidas mitigadoras e um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais.

Determina a Resolução 237/97 do Conama, em seu artigo 10, as etapas a serem obedecidas para o licenciamento, quais sejam: definição dos documentos a serem apresentados pelo empreendedor, requerimento de licença, análise do órgão ambiental, audiência pública, dentre outros.

O “licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA, e que deverá ser precedido de estudos técnicos que subsidiam sua análise.” (MILARÉ, 2011, p. 512).

O RIMA deverá ter as conclusões dos estudos de impacto ambientais realizados e ser apresentado contendo os objetivos, justificativas e descrição do projeto, síntese do diagnóstico ambiental, bem como das medidas mitigadoras deste impacto, e a recomendação de uma alternativa mais favorável, porém, tais conclusões não vinculam o órgão administrativo quanto à decisão de concessão da licença.

Outro ponto importante previsto na Resolução 237/97 do Conama é a audiência pública, uma vez que o ambiente “é tratado como bem de interesse comum da coletividade, sendo sua proteção dependente de responsabilidade compartilhada entre o Estado e a coletividade” (CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 162). A audiência pública é um dos momentos em que a coletividade deve se manifestar, é o exercício da cidadania em prol da proteção ambiental; é considerado por alguns como o momento mais importante do procedimento administrativo.

Com a conclusão dos aspectos técnicos e procedimentais, o EIA/RIMA será objeto de análise do órgão ambiental, para sua aprovação, ou

não (OLIVEIRA, 2001, p. 101). Desta análise, será concedida ou negada a licença prévia e prosseguirá o processo de licenciamento, conforme delineado anteriormente.

Salienta-se ainda que com a edição em março da Portaria Interministerial 60/15, ficou definido prazo para os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental apresentar ao Ibama manifestação conclusiva sobre o Estudo Ambiental exigido para o licenciamento, ou seja, em até 90 dias no caso de EIA/RIMA e de até 30 dias nos demais casos, a contar da data do recebimento da solicitação, conforme seu artigo 7º, cabendo, conforme inciso III deste artigo, ao IPHAN "a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento nos bens culturais acautelados de que trata esta Portaria e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos".

Indica ainda o artigo supracitado, em seu § 4º: "A ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença".

Desta forma, mesmo ausente manifestação do IPHAN, será dado prosseguimento ao licenciamento ambiental e as atividades condizentes a cada licença, o que, por certo, poderá causar grave prejuízo ao patrimônio arqueológico acaso existente no local objeto do licenciamento.

2.3 Diagnóstico Arqueológico

Silva e Lage (2012) destacam que as escavações arqueológicas deverão ser executadas em conformidade com os padrões científicos bem como com a "Recomendação Definidora dos Princípios Internacionais a serem aplicados em Matérias de Escavações Arqueológicas" adotada pela Unesco em 1956, e ainda indicam que o documento recomenda que todos os trabalhos de conservação, de restauração e de escavação deverão ser acompanhados por relatórios analíticos e críticos, devendo ser ilustrados com desenhos e fotografias, e depositados em órgãos públicos, permitindo assim o seu acesso a todos os pesquisadores interessados.

Enquanto os bens tombados possuem legislação própria, qual seja, o Decreto-lei 25/37 (BRASIL, 1937), que delimita bens e seu entorno e não se aplica ao patrimônio arqueológico, os sítios arqueológicos não possuem uma legislação específica que aborde tais problemas, pois a Lei 3.924/61

(BRASIL, 1961) não trouxe garantias neste sentido, sendo este um dos tantos problemas a serem pensados, desde a definição de entorno quanto sua abrangência, uma vez que, em alguns casos, a ausência de cadastro de um sítio impede sua real proteção.

Acerca da necessidade do diagnóstico arqueológico, necessário se faz citar as legislações pertinentes, em especial, portarias e demais normativas do IPHAN, dentre elas, a Portaria 007/88, que determina os procedimentos necessários para pesquisas e escavações em sítios arqueológicos, expondo ainda, em seu artigo 5º, o que deverá constar nos pedidos direcionados ao IPHAN, bem como determinando o que deve constar no plano de trabalho científico (IPHAN, 1988).

Com ênfase nos licenciamentos, a Portaria 230/02 do IPHAN (IPHAN, 2002), ora revogada, aduzia como justificativa, para cumprimento das determinações nela contida, a necessidade de apreciação e acompanhamento arqueológico de modo urgente para os casos de empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico, determinando que, no momento da obtenção da licença prévia (EIA e RIMA), fosse obrigatória a realização de contextualização arqueológica da área influenciada pelo empreendimento, por meio de um levantamento exaustivo dos dados arqueológicos.

Afirma Caldarelli (2003, p. 2) que tal a Portaria 230 deu causa a uma "verdadeira revolução nos estudos voltados à identificação e proteção do patrimônio arqueológico ameaçado por empreendimentos de impacto ambiental".

Neste sentido, em 06/07/2009, o IPHAN do estado do Rio Grande do Sul (IPHAN, 2009) publicou um documento denominado "Critérios técnico-científicos utilizados pelo IPHAN/RS para avaliação dos diagnósticos arqueológicos em processos de licenciamento ambiental no âmbito do patrimônio cultural", onde esclarece aos arqueólogos as prerrogativas necessárias para caracterização das áreas de impacto direto e indireto, que pode ser utilizado analogicamente nos demais estados da Federação.

No mês de dezembro do ano de 2012 foi emitido o Memorando Circular 14/2012/CNA/DEPAM, de 11/12/2012 (IPHAN, 2012), como modo de uniformizar os procedimentos a serem adotados nos âmbitos de licenciamento ambiental de estudos arqueológico, revogando assim as orientações sobre Diagnóstico Arqueológico não Interventivo contidas no Memorando 002/2008 GEPAM/DEPAM, de 16/05/2008.

As justificativas contidas no memorando demonstram a preocupação com a tutela do patrimônio cultural, em especial do patrimônio arqueológico, afirmando que o registro e a realização dos estudos arqueológicos estão condicionados à apresentação do projeto de pesquisa e à sua aprovação pelo IPHAN, bem como definem a importância do projeto de pesquisa arqueológica, conforme o contido no item 5 do memorando.

Segundo o Memorando 014/2012 do CNA/DEPAM, a etapa de diagnóstico arqueológico "é um instrumento preventivo de acautelamento do patrimônio arqueológico, sendo, portanto, fundamental o seu adequado cumprimento desde o início" (IPHAN, 2012).

No mesmo ano, a Superintendência do IPHAN em Santa Catarina elaborou uma proposta intitulada Padronização Processos de Pesquisa Arqueológica IPHAN/SC, onde esclarece como ocorrerá a apresentação do diagnóstico arqueológico para instrução dos pedidos de licença ambiental e quais as exigências e procedimentos a serem adotados pelos arqueólogos.

Já no ano de 2013, o Centro Nacional de Arqueologia (CNA) e o IPHAN divulgaram o ofício-Circular 001/2013 com as orientações sobre a idoneidade técnico-científica dos arqueólogos, tendo em vista que a profissão não é regulamentada, determinando quais as condições para que uma pessoa tenha habilidade técnica para realização dos projetos arqueológicos, uma vez que o artigo 9º da Lei 3.924/61 exige prova desta idoneidade como requisito obrigatório para obtenção da permissão de escavação arqueológica.

Em março de 2013, foi emitido o Parecer Técnico 085/2013 (IPHAN/SC, 2013), pelo Setor de Arqueologia da Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de Santa Catarina, que indica as orientações e os procedimento a serem adotados na pesquisa arqueológica vinculada ao licenciamento ambiental/cultural. Fica determinado, nesse parecer, que

> [...] as pesquisas arqueológicas realizadas em função do licenciamento ambiental/cultural de empreendimentos potencialmente causadores de impacto sobre o Patrimônio Arqueológico Nacional deverão seguir a sequência lógica estabelecida na portaria em tela. Para obtenção de Licença Ambiental Prévia (LAP ou LP) deverá ser realizado Projeto de Diagnóstico Arqueológico Interventivo; para obtenção da Licença Ambiental de Instalação (LAI ou LI) deverá ser elaborado/

> executado o Projeto/Programa de Prospecções Intensivas; para obtenção de Licença Ambiental de Operação (LAO ou LO) deverá ser elaborado/executado Projeto/Programa de Salvamento/Resgate Arqueológico.

Outra principal orientação diz respeito à não aceitação de relatórios de Diagnóstico Arqueológico Não Interventivo.

Em março de 2015, o IPHAN publicou a Instrução Normativa 01/15, que substituiu, como já citado, a Portaria 230/02 e tenta suprimir falhas das legislações vigentes, onde "Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe".

Determina ainda a mesma IN, em seu artigo 15, no que se refere à avaliação de impacto aos bens arqueológicos, que os empreendimentos constantes no Anexo I dessa portaria como Nível I serão precedidos, apenas nos pedidos de licenciamento, de um termo de compromisso de empreendedor, que será assinado pelo executor da obra. Para os empreendimentos classificados no Nível II da tabela do Anexo I, conforme artigo 16, será obrigatório o acompanhamento do processo de licenciamento ambiental por um arqueólogo, em campo, o qual será responsável pela gestão do patrimônio arqueológico, porém, tal acompanhamento não exigirá nenhum diagnóstico prévio, pois, para isso, será necessária a apresentação da documentação definida no § 1º do mesmo artigo.

No artigo 18 encontra-se a previsão para a modalidade de empreendimentos classificados como Nível III, do Anexo I, e será "exigido o Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, cuja aprovação pelo IPHAN é condição prévia para a posterior elaboração do Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico". O conteúdo que deverá constar no projeto vem detalhado no § 1º desse artigo; já os artigos 20 e 21 referem-se aos empreendimentos de Nível IV.

Silva e Lage (2012, p. 15) indicam que, para a elaboração do diagnóstico arqueológico, é necessário um "conhecimento bibliográfico das características fisiográficas regionais, dos estudos realizados sobre os registros rupestres de sítios relacionados e de outros trabalhos de conservação executados na área".

Assim, na maioria dos casos, o que se verifica é que a elaboração do diagnóstico arqueológico decorre de iniciativa privada, ou seja, a arqueo-

logia de contrato, "cujo objetivo é avaliar os impactos ambientais dos projetos empresariais (represas, estradas, linhas de energia, gasodutos) e liberar – após rápida intervenção nos eventuais sítios arqueológicos localizados em setores ameaçados – os terrenos para as obras" (PROUS, 2006, p. 93).

Vejam-se que os trabalhos arqueológicos não se resumem ao diagnóstico arqueológico, uma vez que nas demais fases do licenciamento, ou seja, quando da licença de instalação e na licença de operação, haverá intervenção de arqueólogo, porém não mais com a elaboração de diagnóstico, mas com relatórios de prospecção e de resgate, quando for o caso.

A nova instrução normativa vem ao encontro de problemas ou omissões contidas em texto legal, independente da esfera de licenciamento.

Podemos usar como exemplo ainda as exigências do órgão municipal ambiental do município de Joinville/SC, região rica em sítios arqueológicos que dispensa em muitos casos o diagnóstico ou acompanhamento arqueológico em seus processos de licenciamentos, conforme constatou-se na análise das Instruções Normativas – IN da SEMA, IN 01/2014 (Atividades sujeitas ao cadastramento ambiental), IN 02/2014 (Sistemas de tratamento de efluentes sanitários), IN 03/2014 (Condomínios residenciais e/ou comerciais), IN 04/2014 (Atividades industriais), IN 05/2014 (Manutenção florestal e/ou compensação florestal), IN 06/2014 (Terraplanagem).

Verifica-se ainda que em algumas das instruções normativas municipais analisadas e citadas supra houve a omissão ou erro de redação, uma vez que em alguns destes textos legais há a simplificação de procedimentos mesmo para atividades potencialmente poluidoras, não sendo exigido os devidos Estudos de Impacto Ambiental e de pesquisas atreladas a ale, necessárias à preservação do patrimônio cultural.

Exemplo disto é a Instrução Normativa SEMA 01/2014, que trata de atividades sujeitas ao cadastramento ambiental, mas se demonstra omissa e contraditória com as legislações nacionais, dando margem à destruição do patrimônio cultural, uma vez que, em seu bojo, alega a necessidade de uma declaração de conformidade ambiental assinada pelo empreendedor e um responsável técnico, os quais não possuem conhecimento técnico para avaliar a (in)existência de patrimônio arqueológico.

Ainda, podemos citar a IN 04/2014 que exige o relatório final de diagnóstico arqueológico interventivo nas áreas onde se verificam indícios,

informações ou evidências da existência de sítios arqueológicos, porém não há determinação ao diagnóstico preventivo, e nem quem afirmará se há ou não indícios de artefatos ou sítios arqueológicos, pois exige apenas a obrigatoriedade de uma "equipe multidisciplinar composta por no mínimo 3 profissionais com diferentes habilitações, responsáveis pelos meios físico, biológico e socioeconômico", ou seja, não obriga nessa composição a presença de um arqueólogo, pessoa que possui os conhecimentos técnicos necessários à confirmação da existência ou não deste patrimônio.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa 04 da FATMA/SC determina que, nos casos de licenciamento, seja realizado o protocolo no IPHAN do diagnóstico arqueológico nas áreas em que este patrimônio possa ser afetado, porém é necessário elucidar que o protocolo não é o parecer do IPHAN ao diagnóstico, que muitas vezes sequer chega a ser considerado nos desdobramentos do processo de licenciamento.

Por fim, o que se almeja é a definição e a exigência do diagnóstico arqueológico preventivo, e que ele seja realizado por pessoa habilitada desde o início dos pedidos de licenciamento de modo a não afetar o patrimônio arqueológico.

3 CONCLUSÕES

O Patrimônio Cultural Nacional encontra-se protegido pela Carta Magna, legislações federais, estaduais, municipais e ainda legislações específicas de órgãos ambientais.

Desta forma, os sítios arqueológicos fazem parte do Patrimônio Cultural Nacional, e ainda recebem tratamento específico em legislação própria.

Muito embora a previsão e a preservação constem no texto legal, a proteção não é exercida como deveria.

Ao verificar as prerrogativas do licenciamento ambiental, fica cristalino que somente é exigida a elaboração de diagnóstico arqueológico nos casos em que o empreendimento é entendido como potencialmente lesivo, estando muitas vezes omissas outras atividades, como verificado no corpo deste trabalho, que podem e muitas vezes são bastante lesivas ao patrimônio arqueológico.

Nota-se que a legislação tenta proteger o patrimônio com a determinação da obrigatoriedade de elaboração do diagnóstico quando da confec-

ção do estudo de impacto ambiental, sendo, como dito, falha nos demais tipos de licenciamento.

Ainda, como visto, quando do pedido de licenciamento, independentemente da esfera que o realiza, as exigências de estudo de impacto ambiental e o acompanhamento arqueológico não estão sendo feitos adequadamente, estando tão somente disfarçadas com uma nova roupagem legal, já que, como analisado, algumas instruções normativas municipais e até mesmo estaduais modificam o entendimento das atividades potencialmente lesivas e, em visível confronto com as resoluções federais, excluem de seu texto a exigência do EIA ou o substituem por ferramentas simplificadas, que não exigem diversos diagnósticos e deixam margem à destruição do patrimônio arqueológico, uma vez que, diante do número de sítios arqueológicos da região, muitos empreendimentos estarão destruindo este patrimônio, e lamentavelmente com o aval do próprio órgão ambiental que deveria protegê-lo.

Verifica-se que todas as legislações, propostas e determinações no tocante ao diagnóstico arqueológico ficam restritas apenas aos grandes empreendimentos.

A nova Portaria do IPHAN 01/15, ainda em discussão durante a confecção deste trabalho no ano de 2014, que substitui a Portaria 230/02, muito embora tente ser mais ampla e objetive resolver os problemas da normativa anterior, na verdade, deixa sem amparo muitos sítios arqueológicos, pois elimina em muitos casos a obrigatoriedade do diagnóstico arqueológico, delegando ao empreendedor o poder de declarar a existência ou não de vestígios arqueológicos no local do empreendimento, o que é temerário, pois ele não detém conhecimento técnico para tal afirmação, demonstrando assim que, muito embora existam ferramentas de proteção do patrimônio arqueológico, elas são ainda muito falhas, pois as atividades para as quais é exigido o diagnóstico são em número muito reduzido perto daquelas que podem destruir o patrimônio que deveria, por lei, ser preservado.

Os órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio deveriam ser mais eficazes e exigentes, e não como estão sendo, coniventes e com legislações sempre mais brandas e facilitadoras aos empreendimentos e, portanto, lesivas ao patrimônio arqueológico.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Rossano Lopes; SOUZA, Marise C. (Orgs). *Normas e gerenciamento arqueológico*. 2. ed. São Paulo: 9ª SR/IPHAN, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2013.

______. Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

______. *Lei 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

______. Lei 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3924.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

______. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

CALDARELLI, Solange Bezerra (Coord.). Dossiê. In: FÓRUM DE DEBATES ARQUEOLOGIA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Estratégias para a Atuação Profissional na 1ª Década do Século XXI, 12., 2003. *Anais*... São Paulo: Sociedade Brasileira de Arqueologia, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

CERQUEIRA, Fábio Vergara. Patrimônio Cultural, Escola, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável. *Diálogos*, DHI/PPH/UEM, v. 9, n. 1, p. 91-109, 2005.

CONAMA. *Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 02 jan. 2014.

______. *Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 02 jan. 2014.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. Natureza Jurídica da Licença Ambiental. *Prima Facie*, ano 4, n. 6, jan./jun. 2005. Disponível em: <periodicos.

ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/download/.../339>. Acesso em: 05 abr. 2014.

IPHAN. *Carta de Laussane*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=262> Acesso em: 30 jan. 2014.

______. *Critérios técnico-científicos utilizados pelo IPHAN/RS para avaliação dos diagnósticos arqueológicos em processos de licenciamento ambiental no âmbito do patrimônio cultural*. 06/07/2009. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/36446958/iphan>. Acesso em: 30 jan. 2014.

______. *Memorando Circular 14/2012/CNA/DEPAM, de 11/12/2012.* Disponível em: <https://arqueologiaupf.wordpress.com/2013/01/19/alteracoes-nos-processos-de-licenciamento-do-patrimonio-cultural/>. Acesso em: 30 jan. 2014.

______. Parecer Técnico 085/2013. Disponível em: <https://arqueologiaupf.wordpress.com/2013/03/18/iphansc-emite-parecer-tecnico-com-orientacoes-relativas-a-pesquisa-arqueologica/>. Acesso em: 02 jan. 2014.

______. *Patrimônio Material*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276>. Acesso em: 30 jan. 2014.

______. *Portaria 230, de 17 de dezembro de 2002*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_230_de_17_de_dezembro_de_2002.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

______. Portaria 07, de 01 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_007_de_1_de_dezembro_de_1988.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

MENEZES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O Campo do Patrimônio Cultural: uma revisão de premissas. Conferência Magna. In: FÓRUM NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL. SISTEMA NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: desafios, estratégia, experienciais para uma nova gestão, 1., Ouro Preto/MG, 2009. *Anais*... Brasília: IPHAN, 2012. v. 2, Tomo I, p. 25-39. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3306>. Acesso em: 02 set. 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*: a gestão ambiental em foco. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Patrimônio Cultural: Um Aspecto Negligenciado nos Estudos de Impacto Ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2.153, 24 maio 2009. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12832>. Acesso em: 01 dez. 2010.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Difusos e Coletivos*: direito ambiental. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Osvaldo André; TAGLIANI, Carlos Roney Armanini. O patrimônio arqueológico no extremo sul do Brasil: importância, impactos e alternativas para a preservação. In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., Montevidéu, 2009. *Anais Eletrônicos*... Montevidéu, 2009. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area07/7310_Oliveira_Osvaldo_Andre.pdf>. Acesso em: 01 dez 2014.

ONU. *Declaração do Rio*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PARDI, Maria Lúcia Franco. A Preservação do Patrimônio Arqueológico e o Turismo. *Revista do Patrimônio Histórico e Artísticos Nacional*, p. 304-337. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1097>. Acesso em: 10 nov. 2014.

______.. *Gestão de Patrimônio Arqueológico, Documentação e Política de Preservação*. 2002. 289 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão do Patrimônio Cultural – Área de Concentração Arqueologia) - Instituto Goiano de Pré-história e Antropologia. Universidade Católica de Goiás. Goiânia. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/files/gestao_de_patrimonio_arqueologico.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

______; SILVEIRA, Odete. Amapá: Gestão do Patrimônio Arqueológico e o Programa Estadual de Preservação. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ARQUEOLOGIA, 13., Campo Grande, 4 a 8 set. 2005. Simpósio Arqueologia Amazônica - Amapá: Patrimônio, Gestão Estadual e Pesquisas. Disponível em: <portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=617>. Acesso em: 01 dez. 2014.

PELEGRINI, Sandra C. A. *Patrimônio Cultural*: consciência e preservação. São Paulo: Brasiliense, 2009.

PROUS, A. *O Brasil antes dos brasileiros*: a pré-história do nosso país. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e Patrimônio Cultural*: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

RIBEIRO, Wagner. Preservar: Por que e para quem? *Revista Patrimônio e Memória*, UNESP/FCLAs/CEDAP, v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <http://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/view/65>. Acesso em: 29 nov. 2014.

SANTOS, Saint-Clair Honorato. *Direito Ambiental*: unidades de conservação, limitações administrativas. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, Ana Flávia Sousa; LAGE, Maria Conceição Soares Meneses. Patrimônio, Arqueologia e Legislação: Sítio Arqueológico Pedra da Gameleira, Castelo do Piauí. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA E PATRIMÔNIO CULTURAL, 3., Piauí, 20/08/2012. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/patrimoniocultural/arquivos/files/1(1).pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*. 3. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2006.

UNESCO. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*. 2006. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4718>. Acesso em: 10 set. 2014.

VIEIRA, Jamerson. Patrimônio Cultural Arqueológico e Museus. *Revista da AGU*, v. 9, n. 27, p. 207-232, jan./mar. 2011. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/4119748>. Acesso em: 03 set. 2014.

E AGORA, JOSÉ? REFLEXÕES SOBRE O ESTADO DA ARTE DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO NO BRASIL

Alejandra Saladino
Museóloga (UNIRIO). Doutora em Ciências Sociais (UERJ) e mestranda em Arqueologia (MN/UFRJ). Professora adjunta da Unirio e museóloga do Museu da República/Ibram

Carlos Alberto Santos Costa
Museólogo (UFBA). Mestre (UFPE) e Doutor em Arqueologia (UC-PT). Professor adjunto da UFRB.

Resumo: A preservação do patrimônio arqueológico e a prática da arqueologia no País resultam da complexa articulação – e tensão – do campos político, jurídico-legal, científico, econômico e social dos quais destacamos alguns desdobramentos, nomeadamente a consolidação da legislação ambiental e o crescimento exponencial da arqueologia de contrato que, por sua vez, conlevam ao incremento da prática da arqueologia, perceptível no aumento do número de cursos de graduação e pós-graduação. A observação e análise do tema em distintas ocasiões têm nos levado à constatação de que, ainda que o objetivo precípuo seja a valorização dos bens arqueológicos, os diversos atores sociais que exercem seus papeis e desempenham suas específicas funções desde seus *loci* de atuação, muitas vezes devido aos mais variados motivos, conflitam entre si, pondo em risco a meta inicial. Nossa proposta com o presente artigo é avançar com as reflexões acerca dos desafios das políticas de preservação do patrimônio arqueológico à luz dos mais recentes pontos de tensão entre os agentes envolvidos, a homologação da Portaria Interministerial 60/15 e a Instrução Normativa do IPHAN 01/15.

Palavras-chave: Patrimônio arqueológico. IPHAN. Instrução Normativa IPHAN 1/15.

1 APRESENTAÇÃO

Há pouco mais de uma década, participamos, como atores, expectadores – e mesmo arautos – de uma trama, um drama, a desenrolar no campo do patrimônio. Há tempos, em voo solo (em nossas teses de doutorado

e palestras) ou coletivo (na coordenação de simpósios temáticos e artigos), refletimos sobre o (des)envolvimento das políticas de preservação do patrimônio arqueológico no País, imbricadas na própria prática da arqueologia e ao sabor das demandas e pressões políticas e econômicas.

Nessa trama, contracenamos com distintos atores sociais, oriundos de diversos campos, com percepções e interesses mormente divergentes. Todavia, com alguns dividimos mais cenas (e há mais tempo também), dentre os quais destacamos os agentes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A relação entre arqueólogos e gestores do patrimônio (como se os primeiros também não o fossem) é tema amplamente debatido (COSTA, 2007; 2014; ETCHEVARNE *et al.*, 2011; LIMA, 2001; OOSTERBEEK, 2007; SALADINO, 2010; SALADINO *et al.*, 2013; SALADINO; RIBEIRO, 2013; WICHERS, 2010; 2011), a cada dia atraindo mais atenção de um maior número de atores do campo do patrimônio cultural.

Tal e qual uma novela, acontecimentos (endógenos e exógenos ao supracitado campo) alteram tal relação, exigindo uma constante reflexão sobre os papéis, atribuições e competências dos envolvidos e a necessária repactuação para que os objetivos sejam alcançados (e, consequentemente, seus discursos e funções legitimados). Este é o *leitmotiv* deste artigo, especificamente analisar, no calor da hora, praticamente em tempo real, o estado da arte da preservação do patrimônio arqueológico, resultante da homologação da Instrução Normativa IPHAN 1/15.

2 UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O institucionalismo histórico, uma das três correntes do neoinstitucionalismo[1] (HALL; TAYLOR, 2003; PETERS, 1999; PARSONS, 2007; NASCIMENTO, 2009), foi a perspectiva teórica escolhida para analisar – e tentar compreender a complexidade e amorfia do campo do patrimônio arqueológico. De acordo com Hall e Taylor (2003), a perspectiva teórica em tela possibilita analisar a relação entre as instituições e os comportamentos individuais em termos muito gerais, pois a ênfase recai sobre as “as-

[1] A corrente do neoinstitucionalismo foi desenvolvida nas últimas décadas do século XX, como alternativa às críticas behavioristas sofridas pela corrente vigente, o Institucionalismo, concentrando-se especificamente sobre alguns aspectos, nomeadamente as restrições à racionalidade objetiva, a partir da invocação das convenções, das regras e das organizações feitas pelos atores, bem como pelas interpretações sobre as ações percebidas como *uma reação ao posicionamento em relação às organizações, regras ou convenções* (PARSONS, 2007, p. 67).

simetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Destarte, o institucionalismo histórico é um viés interpretativo a partir do qual podemos desenvolver as seguintes questões: *Como os atores se comportam? O que fazem as instituições? Por que as instituições se mantêm?* (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197). Dito de outra forma, baseada na ideia de que *as instituições diretamente conformam a ação por alterar não intencionalmente os custos e os benefícios de uma escolha consciente ao longo do tempo* (PARSONS, 2007, p. 76), tal perspectiva possibilita compreender as relações entre os agentes envolvidos com a preservação do patrimônio arqueológico, bem como as práticas e instrumentos de proteção aplicados pelo órgão federal e as estratégias utilizadas para a manutenção da própria organização próxima aos moldes em que ela foi originalmente desenhada.

Esta perspectiva teórica, caracterizada, portanto, pela ênfase na desigualdade e na assimetria de forças entre os grupos interinstitucionais e na trajetória da própria organização formal, articula as interpretações acerca da contribuição das instituições na determinação de situações políticas com uma avaliação acerca de outros fatores, como as ideias (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Por conseguinte, a noção fundamental do institucionalismo histórico é a *dependência da trajetória* (THELEN, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; PARSONS, 2007). De modo geral, o conceito trata das consequências das escolhas e decisões efetuadas durante o processo de conformação da instituição. Essas opções, por sua vez, seriam tomadas como parâmetros para as práticas subsequentes, constituindo, assim, padrões de ação institucional. Ainda que, sob esta perspectiva, a *dependência da trajetória* possa gerar certa inércia institucional, de modo algum significa a estagnação, a cristalização das posições e padrões institucionais. Com o dispêndio de esforços e recursos, os agentes poderiam alterar a rota inicialmente traçada com base nas suas ideias e preferências.

Dito isto, importa ressaltar que o conceito de instituição, à luz do institucionalismo histórico, compreende os "procedimentos, protocolos, normas e convenções relacionados à estrutura das organizações formais" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Assim sendo, é possível perceber que uma instituição oferece modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação por parte dos agentes envolvidos, que têm sua identidade afetada pelos supracitados aspectos, assim como a "imagem de si mesmos e as preferências que orientam suas ações" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Craig Parsons (2007, p. 86) observa que, a partir dessa perspectiva teórica, as “instituições são parcialmente autônomas em relação ao cenário estrutural e restringem ou autorizam certos tipos de ações”. Portanto, a partir do institucionalismo histórico, é possível considerar a instituição do patrimônio cultural como um “padrão de comportamento duradouro entre um grupo de pessoas” (p. 66). Ou seja, as instituições conformam as interações entre os agentes a partir da repetição das convenções e das normas.

O Estado, com base nesse viés interpretativo, não é um agente neutro arbitrando sobre interesses conflitantes, mas um conjunto de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos envolvidos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195). Destarte, podemos contextualizar o IPHAN em uma cadeia causal que dá lugar a outros fatores, especialmente a evolução socioeconômica e a difusão de ideias (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201). Ou seja, podemos analisar a relação entre o IPHAN e as ideias e crenças sobre a preservação do patrimônio cultural, e o que nos interessa aqui, sobre o patrimônio arqueológico.

3 UM VOO DE PÁSSARO SOBRE A HISTÓRIA DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO NO BRASIL

Munidos da perspectiva teórica apresentada, podemos perceber alguns atores e organizações cujas relações e intervenções ditaram a dinâmica das ações de preservação sobre a categoria de bem aqui estudada. Nos primórdios da instituição do patrimônio cultural, dois agentes se destacam dentre os demais, designadamente os gestores do patrimônio vinculados ao IPHAN (naquela altura SPHAN) e os cientistas, associados principalmente ao Museu Nacional.

A trajetória do IPHAN, uma instituição fundada em 1937, foi determinada pelas primeiras escolhas institucionais, que orientaram suas práticas e conformaram seus padrões, bem como o estabelecimento das relações entre os grupos intrainstitucionais. Entretanto, no tocante ao patrimônio arqueológico, percebemos que as referidas primeiras escolhas institucionais fundamentaram-se na concertação entre os interesses e objetivos de duas organizações, o próprio Iphan e o Museu Nacional. Dito de outra forma, as ações do órgão de tutela dos bens arqueológicos foram determinadas pela parceria interinstitucional estabelecida entre aqueles órgãos, o que, de alguma forma terceirizou a gestão do patrimônio arqueológico

para as instituições científicas e, assim, os agentes do IPHAN puderam dedicar-se à atuação sobre algumas referências patrimoniais específicas, mormente o patrimônio edificado ou o referente a algumas matrizes culturais (FONSECA, 2005).

Por outro lado, podemos também perceber como consequência dessas primeiras escolhas a relação estreita entre o desenvolvimento do campo da arqueologia no País e o discurso da preservação do patrimônio arqueológico. Afinal, alguns dos atores dedicados à formação de arqueólogos também envidaram esforços para proteção dos bens arqueológicos, dentre os quais destacamos Luiz de Castro Faria, do Museu Nacional/UFRJ e Loureiro Fernandes, da UFPR, responsáveis pela organização de diversos cursos ministrados pelos maiores cientistas da época (como Annete Laming-Emperaire, Betty Meggers e Wesley Hurt) e pelo conteúdo teórico da Lei 3.924/61.

É preciso reconhecer que nas primeiras décadas de atuação do IPHAN, efetivamente, poucas pesquisas arqueológicas foram feitas, podendo ser geridas a partir da cooperação interinstitucional. Entretanto, devemos igualmente apontar que essa escolha institucional resultou na personificação das relações institucionais e na criação de certos privilégios, como reserva de áreas para o desenvolvimento de pesquisas de alguns arqueólogos, em detrimento da não autorização de propostas apresentadas por outros cientistas que não estabeleciam relações mais próximas com os agentes responsáveis por essas ações.

O panorama institucional mudou em 1979, quando, finalmente, foi criado um setor específico na então SPHAN/Pró-Memória para a gestão do patrimônio arqueológico, ocasião em que ingressou nos quadros funcionais da casa a primeira arqueóloga de formação. Pela primeira vez, a Arqueologia fazia parte do desenho institucional do IPHAN e as parcerias interinstitucionais se mantiveram, ainda que de forma diferente. Nos primeiros anos da década de 1980, novos arqueólogos ingressaram nos quadros do órgão e as relações entre gestores do patrimônio e cientistas começaram a mudar. O desconforto e o descontentamento de alguns arqueólogos perante a situação de submeterem suas pesquisas à avaliação de seus antigos alunos chegaram ao ápice quando da homologação da Portaria MINC/SPHAN 7/88, uma instrução para os técnicos do IPHAN conduzirem os processos de autorização e permissão de pesquisas arqueológicas no País, criando novas práticas institucionais que tornaram os encaminhamentos dos processos de permissão e autorização de pesquisas mais morosos. Isto tudo se deu em um contexto complexificado pela consolidação

da legislação ambiental, que influenciou o ritmo e a prática da arqueologia nas décadas subsequentes.

Destarte, às pressões advindas do campo acadêmico somaram-se aquelas decorrentes do campo político e econômico, principalmente quando da instauração, no raiar do novo milênio, de uma agenda governamental eminentemente desenvolvimentista. Dito de outra forma, pressões exógenas ao campo científico e ao próprio campo do patrimônio influenciaram na prática da arqueologia, com a intensificação da demanda pela arqueologia de contrato via licenciamento ambiental. Um instrumento institucional foi então elaborado para lidar com tal panorama: a Portaria MINC/IPHAN 230/02, que tratava do encaminhamento de projetos arqueológicos vinculados ao licenciamento ambiental.

Ao longo destes últimos anos, agentes do IPHAN e arqueólogos reuniram-se em distintas ocasiões para discutir, em reuniões técnicas e em eventos de outra natureza, sobre uma infinidade de questões éticas e práticas. Em algumas delas, o diálogo foi profícuo e proveitoso. Em outras, não. Importa destacar o movimento de ambos os segmentos no sentido de esclarecer aspectos operacionais e de primeira ordem (como a definição de sítio arqueológico histórico e os instrumentos normativos para a proteção do patrimônio arqueológico histórico), atribuições e competências. Do campo acadêmico advêm diversos estudos sobre políticas e gestão do patrimônio arqueológico (BRUNO, 1996; BRUNO, 2005; COSTA, 2007; COSTA; COMERLATO, 2007; ZANETTINI, 2009; SALADINO, 2010; WICHERS, 2010 e 2011; MORAES, 2004), bem como a realização de inúmeros encontros e abertura de espaços para debates acerca de questões pontuais, como, por exemplo, o futuro dos acervos arqueológico e da socialização do patrimônio arqueológico, compreendendo socialização o "conjunto de ações que permitem a fruição dos sítios, acervos e outros bens culturais de caráter arqueológico, em suas distintas formas, desde que compatíveis com a preservação dos mesmos" (IPHAN, 2010, p. 46), das quais se destacam a extroversão do conhecimento produzido, a musealização, o turismo cultural e as ações educativas.

Nesse contexto foi criada a Rede de Museus e Acervos Etnográficos e Arqueológicos (REMAAE), durante as reuniões do Grupo de Trabalho de Museus Arqueológicos e Etnográficos no III Fórum Nacional de Museus (III FNM), realizado em julho de 2008, em Florianópolis. Àquela altura, o objetivo principal do grupo formado por profissionais dos museus arqueológicos, além de museólogos e arqueólogos, era trocar informações e expe-

riências no campo dos museus e acervos arqueológicos e etnográficos. O objetivo dessa rede é ampliar o espaço de discussão sobre temas relativos à preservação do patrimônio arqueológico, numa perspectiva que parte da área de interseção entre Arqueologia e Museologia. Para isso, foi fundamental incrementar o espírito associativista e participativo dos membros, estimulados a propor ações que possam contribuir para com o trabalho das organizações formais de proteção do patrimônio cultural. Assim, além de propostas de mesas redondas e simpósios temáticos em encontros de arqueologia e museologia, os membros da REMAAE elaboraram um projeto de mapeamento das condições curatoriais dos acervos arqueológicos em museus e demais instituições de guarda (SALADINO; RIBEIRO, 2013).

Em 2009, o IPHAN passou por uma reestruturação, parte dela consequência da consolidação da Política Nacional de Museus (que resultou na criação do Instituto Brasileiro de Museus/IBRAM). A partir de então, com o novo desenho institucional do órgão, criou-se um setor específico para tratar das políticas de preservação e da gestão do patrimônio arqueológico e com autonomia (uma vez que é vinculado diretamente à presidência): o Centro Nacional de Arqueologia (CNA/IPHAN).

O CNA/IPHAN está em sua segunda gestão e, desde sua criação, tem procurado responder às demandas e pressões endógenas ao campo da preservação do patrimônio, e igualmente às exógenas, ou seja, àquelas mais diretamente relacionadas às questões do campo político e econômico. Foi criado um Plano Intermediário de Gestão do Patrimônio Arqueológico (IPHAN, 2010) e foram apresentados aos demais atores vinculados à preservação do patrimônio arqueológico os objetivos estratégicos e as metas no tocante às questões relacionadas às suas três coordenações, que tratam das normas e acautelamento, licenciamento e socialização dos bens arqueológicos.

O volume de pedidos de autorização para o desenvolvimento de pesquisas arqueológicas cresceu exponencialmente nos últimos anos – e, a reboque, as coleções – o que exigiu do órgão uma atuação mais enérgica. Entretanto, para lograr tal intento, foi necessário dar maior robustez ao órgão, com a abertura de três concursos públicos, em caráter temporário, em 2008, 2014 e 2015, para imediata contratação de técnicos em arqueologia.

O desenvolvimento da atividade de análise de projetos arqueológicos, embora tome grande parte do tempo e absorva também boa parte da energia dos funcionários, não é a única a merecer neste momento atenção e dedicação. Melhor dizendo, para que as metas sejam atingidas, foi neces-

sário elaborar instrumentos mais adequados, que atendessem às demandas e pressões endógenas e exógenas. Nasceu assim a IN IPHAN 1/15.

Mas, antes de falar dela, destacamos o processo de elaboração de uma minuta de portaria para gestão das coleções arqueológicas (ainda não concluído) e a tentativa de aproximação IPHAN e IBRAM no tocante à preservação do patrimônio arqueológico, relacionada ao planejamento museológico do Museu Casa do Pilar. Destacamos que esta última empreitada resulta de uma parceria interinstitucional entre as supracitadas vinculadas do Ministério da Cultura e também da empresa Zanettini Arqueologia, responsável pelo desenvolvimento do Projeto Pilar e pelo diagnóstico arqueológico do centro histórico de Pilar de Goiás e pela proposição de elaboração de um planejamento museológico para o Museu Casa da Princesa lograr receber a contento a coleção arqueológica produzida em ambas as intervenções (SALADINO *et al.*, 2015).

4 A REPRODUÇÃO DOS PADRÕES INSTITUCIONAIS: AMBIGUIDADES, RUÍDOS E INCOMPREENSÕES NOS DIÁLOGOS ENTRE OS ATORES

A proposta de observar a instituição do patrimônio cultural (mais especificamente, os valores subjacentes às práticas dos atores envolvidos com a preservação dos bens arqueológicos) à luz do institucionalismo histórico permite ver em detalhe a complexidade das relações entre esses agentes. Enseja constatar o *crescendum* das tensões, provocadas por fatores diversos e igualmente em níveis distintos.

Tomando como base uma perspectiva cronológica, notamos uma combinação entre o direcionamento das primeiras escolhas do IPHAN na priorização das ações sobre o patrimônio histórico edificado e os movimentos de consolidação da arqueologia no campo científico. Dito de outra forma, a terceirização das ações sobre o patrimônio arqueológico aos colaboradores do IPHAN lhes conferia autoridade, legitimava-os (aos seus discursos e ações) no tocante à preservação desses bens, mas igualmente à consolidação da arqueologia na academia.

Ao passo que o IPHAN adquiria novo formato (com a fusão SPHAN/Fundação Pro-Memória), a arqueologia na academia também passava por um processo de mudança. Não havia mais dúvida sobre seu estatuto como ciência, mas era ainda necessário deixar mais claros seus propósitos, contornos e limites, enfim, sua identidade (CASTRO FARIA, 1989). Era neces-

sário, inclusive, conquistar autoridade, advinda do reconhecimento e da regulamentação da profissão de arqueólogo. O cenário mudara sensivelmente, com atores organizados em grupos com suas próprias perspectivas sobre os valores fundantes do discurso do patrimônio e do próprio discurso da Arqueologia como ciência.

Mudanças exógenas contribuíram para a complexificação das relações entre agentes do patrimônio e arqueólogos, dentre as quais destacamos a implantação e a consolidação da legislação ambiental, contribuindo para a intensificação em ordem exponencial da prática da arqueologia de contrato o que, por sua vez, retroalimentou as tensões entre os grupos envolvidos.

Embora os agentes em discussão neste artigo tenham objetivos comuns, fundamentados em ideias e valores comuns, os lugares que ocupam, os grupos aos quais aderem, os conduzem a ressignificações do discurso por eles entoado. Isto contribui para o estabelecimento de um diálogo caracterizado pela ambiguidade e ausência de transparência, causando confusão, mal-entendidos, acirrando as tensões e o tom acusatório.

A título de ilustração, destacamos como um dos primeiros momentos de grande tensão entre agentes do patrimônio e arqueólogos a aplicação da Portaria MINC/SPHAN 7/88, quando a legitimidade e a autoridade dos agentes do IPHAN foi questionada por alguns de seus próprios colegas e ex-professores que atuavam no campo acadêmico, sob a alegação de que aqueles não tinham qualificação necessária para avaliar seus projetos de investigação, tornando mais moroso o processo de publicação das portarias de autorização.

Na atualidade, com a publicação da Instrução Normativa MINC/IPHAN 1, de 25 de março de 2015, parece que revivemos, e de forma ainda mais intensa, os tempos das ambiguidades, ruídos, incompreensões e acusações. Os agentes do IPHAN justificam que a elaboração da minuta dessa normativa resultou do empreendimento coletivo de diferentes atores envolvidos. Especificamente, o texto teria sido elaborado por agentes do IPHAN e arqueólogos. Entretanto, parte significativa, senão toda, da comunidade científica alega total desconhecimento sobre o processo.

A primeira vez que a comunidade arqueológica teve oficialmente acesso às discussões sobre os princípios que regeriam as mudanças recentes das normativas associadas aos trabalhos arqueológicos desenvolvidos nos licenciamentos ambientais ocorreu durante o XVII Congresso

da Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB), realizado em agosto de 2013, na cidade de Aracaju. Naquela ocasião, numa sessão de trabalho dedicada especificamente à discussão deste tema, os agentes do IPHAN apresentaram o contexto e os princípios que indicavam a necessidade de alteração normativa para dar conta da realidade, dentre as quais: o crescimento exponencial dos empreendimentos de engenharia no País; a adequação aos procedimentos dos licenciamentos ambientais dos diferentes ministérios; a adequação dos trabalhos arqueológicos aos diferentes empreendimentos; a criação de procedimentos mais precisos para a regulação do trabalho de educação patrimonial e participação ativa das instituições museológicas nos processos de geração dos acervos arqueológicos.

Depois de uma sessão de trabalho muito tensa e sob muitos questionamentos – sobretudo pela verificação por parte da comunidade arqueológica presente de pouca de transparência na condução do processo e pela urgência que se apresentava para a publicação da normativa – os agentes do IPHAN se comprometeram em encaminhar à comunidade arqueológica um documento esclarecendo quais seriam as diretrizes da nova normativa para os trabalhos arqueológicos sob a sua tutela, para a qual se solicitava da referida comunidade sugestões, com prazo determinado de um mês para envio. Tais sugestões deveriam ser encaminhadas, como foram, diretamente a um e-mail disponibilizado pelo órgão, muito embora o agente de distribuição das diretrizes à comunidade arqueológica tenha sido a SAB. Após este momento, não se obteve retorno do IPHAN acerca das contribuições encaminhadas.

Um ano depois, a comunidade arqueológica foi surpreendida com a notícia de um treinamento em Brasília que o IPHAN estava oferecendo aos seus técnicos recém-empossados, para uso da normativa que estava por ser publicada. Derivado deste momento didático, circulou nas redes sociais uma versão digitalizada da normativa, que até aquele momento era mantida sob sigilo pelo IPHAN, organizada sob a forma de uma cartilha. Tratava-se, objetivamente, do primeiro momento que se tinha acesso a algo concreto acerca da normativa. Quando essa versão preliminar do texto veio a público, um rápido movimento nas redes sociais levou arqueólogos e gestores de coleções arqueológicas a refletirem sobre a referida minuta e a apontarem alguns pontos pouco claros e outros controversos, seja promovendo duras críticas ou mesmo propondo um abaixo-assinado contra a minuta. Tal articulação resultou na realização de uma audiência

pública no Rio de Janeiro, em outubro de 2014, organizada pelo Ministério Público. Durante cerca de cinco horas e meia, a minuta foi discutida, ponto a ponto. Entretanto, como algumas questões não foram satisfatoriamente esclarecidas, o IPHAN recebeu a orientação do Ministério Público de reformular o texto. Uma vez mais, os gestores do patrimônio arqueológico se articularam e enviaram sugestões para o CNA/IPHAN. No entanto, ante a primeira experiência de envio direto das sugestões ao IPHAN e da ausência de um retorno à comunidade, a SAB se responsabilizou em receber e ordenar as diferentes contribuições da comunidade arqueológica, para enviá-las sistematizadas ao IPHAN.

Assim, o CNA/IPHAN recebeu da SAB as contribuições de todos os gestores do patrimônio arqueológico com o fito de elaborar um dispositivo mais claro. Apesar da orientação do Ministério Público e da contribuição ordenada da comunidade arqueológica, o encaminhar dessa história se apresentou de forma pouco dialogada. Nos últimos dias do ano de 2014, mais uma vez, a comunidade arqueológica viria a ser surpreendida com a publicação, no site oficial do IPHAN, em forma de notícia, de uma tabela em que constava o arrolamento das diferentes contribuições encaminhadas pela SAB ao IPHAN, em que se indicava o agente que apresentava a contribuição à minuta da instrução normativa, a contribuição específica e uma resposta rebatendo uma por uma das contribuições apresentadas. Aqui é digno de nota que apenas as contribuições de natureza não estrutural (erros de ortografia, repetições de termos, erro de numeração de artigos e forma) foram admitidos pelo IPHAN; as demais contribuições relacionadas a conteúdo foram todas rebatidas e/ou não comentadas. Mais uma vez ocorreu um movimento virtual em rede, em que se questionava o método e a demonstração de pouca aderência do IPHAN à efetiva discussão sobre suas proposições por ele mesmo solicitadas e apresentadas pela comunidade arqueológica. Deste momento em diante, mais uma vez o silêncio institucional imperou.

No fim de março de 2015, um dia após a publicação no DOU da Portaria Interministerial 60, de 24 de março de 2015 (que define atribuições e competências dos órgãos atuantes no licenciamento ambiental), a Instrução Normativa MINC/IPHAN 1, de 25 de março de 2015, foi publicada com praticamente o mesmo conteúdo da cartilha direcionada aos seus técnicos e largamente contestado pela comunidade arqueológica. Ou seja, um documento sob intenso questionamento e sem o devido esclarecimento acerca de pontos essenciais da proteção e gestão do patrimônio arqueológico.

Objetivamente, fazendo uma rápida análise da IN MINC/IPHAN 1/15, podemos dizer que ocorreram avanços e retrocessos. Como aspectos positivos, podemos apontar:

a) a busca de patamares de proporcionalidade entre a dimensão do trabalho arqueológico e do empreendimento em processo de licenciamento ambiental;

b) ainda que de forma controversa, além do patrimônio arqueológico, houve a inserção da obrigatoriedade de estudos de todos os demais bens acautelados antes não previstos nos licenciamentos ambientais (patrimônio ferroviário, patrimônio tombado e patrimônio imaterial);

c) a indicação mais dirigida das ações de educação patrimonial no âmbito dos licenciamentos;

d) prazos rígidos para a realização das análises dos processos pelo IPHAN;

e) e a participação das instituições museológicas na geração dos acervos arqueológicos. Se comparado com aquilo que se previa na Portaria MINC/IPHAN 230/02 (agora revogada), podemos considerar que houve um salto qualitativo.

Entretanto, também vimos na IN MINC/IPHAN 1/15 retrocessos; são neles que reside a maior parte das críticas feitas pela comunidade arqueológica. Dentre os aspectos mais sensíveis podemos verificar:

I) a liberação automática de alguns empreendimentos categorizados como nível I (anexo I), de alto impacto sobre o meio ambiente, da realização das atividades de licenciamentos ambientais relacionados ao patrimônio;

II) a homologação desta normativa significou revogação automática da Portaria MINC/IPHAN 230/02 e, se não estamos enganados, resulta desta condição a falta de cobertura jurídica para algumas situações, como, por exemplo, os projetos onde não há necessidade de elaborar EIA e RIMA, mas apenas um relatório de análise simplificada e estudos de impacto de vizinhança. Ou seja, não está devidamente claro para todos os atores envolvidos na preservação do patrimônio arqueológico que o conteúdo da Portaria MINC/IPHAN 230/02 está incorporado no nível III da IN MINC/IPHAN 1/15;

III) a pouca clareza do texto do artigo 11 da IN em relação aos bens acautelados não registrados pelo órgão;

IV) a ambiguidade da estratégia do IPHAN de responsabilizar o empreendedor na proteção dos bens patrimoniais a partir do disposto no artigo 15, que transfere ao empreendedor, e não aos órgãos ambientais, a responsabilidade de preenchimento da ficha dos bens acautelados;

V) os prazos exíguos estabelecidos para o cumprimento das etapas dos projetos, mais alinhados à agenda governamental de flexibilização do licenciamento ambiental que às políticas de preservação do patrimônio cultural;

VI) a capacidade do órgão do patrimônio de subsidiar os empreendedores e arqueólogos com as informações necessárias para o adequado cumprimento das etapas dos projetos, dentre as quais destacamos o preenchimento da ficha de bens acautelados (visto que os cadastros dos bens patrimoniais não são atualizados nem apresentam dados completos);

VII) a definição de protocolos mínimos para as instituições de guarda e pesquisa responsáveis pelo endosso institucional dos projetos;

VIII) a definição de protocolos mínimos no tocante à gestão das coleções arqueológicas;

IX) a definição de protocolos mínimos para o desenvolvimento das atividades de educação patrimonial vinculados aos projetos;

X) e, finalmente, a ausência de previsão de tratamento estatal dos acervos arqueológicos guardados nas instituições museológicas, cujo avanço no tema é inquestionavelmente tímido, para não dizer inexistente.

No âmbito das discussões de elaboração da IN, nossa contribuição para o seu aprimoramento se concentrou justamente neste último item, associada, especificamente, a dois aspectos relacionados à área de interseção da arqueologia e da museologia. O primeiro se refere à pertinência de incluir a legislação do setor museológico (a Lei 1.904/09 regulamentada pelo Decreto 8.124/13) para complementação e fortalecimento da gestão das coleções arqueológicas, uma vez que parte considerável delas está, e

estará, sob a guarda dos museus brasileiros. Tal aspecto não foi considerado no texto final da IN MINC/IPHAN 1/15. Não compreendemos porque não há indicação das normativas das instituições de guarda que têm fins museológicos, já que são elas o destino necessário e obrigatório dos acervos arqueológicos gerados nas pesquisas e, por sua vez, também são protegidas pela legislação. Compreendemos que estas não são questões que devem ser tácitas, têm que ser ditas, deveriam estar expressas na IN.

O segundo aspecto refere-se à elaboração das atividades educativas e à gestão das coleções arqueológicas. Nossa sugestão indicava a pertinência da inclusão de museólogos nas equipes dedicadas a ambas as etapas dos projetos. Obtivemos como resposta a informação de que a gestão dos acervos arqueológicos é tema a ser tratado em normativa específica, em fase de elaboração. Contudo, acreditamos que a expressa indicação desses profissionais na IN não é algo que deva ser deixado para outro momento, pois a atuação dos profissionais da museologia no tratamento de acervos arqueológicos musealizados não corresponde ao atendimento de interesses corporativos, senão a percepção que estes são profissionais treinados ao tratamento de objetos referência de memória, preparados, portanto, a indução de processos sociais de apropriação do patrimônio, a percepção do patrimônio como herança cultural, além das questões de obrigatoriedade legal (Lei 7.287/84, Decreto 91.775/85, Lei 11.904/09, Lei 11.906/09 e Decreto 8.124/13). Em síntese, esta ausência de previsão dos museólogos na IN é contrária aos objetivos da preservação e uso social público do patrimônio arqueológico e, igualmente, das previsões legais para esta questão.

Cabe, antes de finalizar esta discussão, uma questão que nos parece de primeira ordem, pois, à guisa de nossa ótica, antecede toda a discussão sobre esse panorama que apresentamos. A IN MINC/IPHAN 1/15 está atrelada à Portaria Interministerial 60/15[2], que, por seu turno, condiciona a participação de todas as autarquias que participam dos licenciamentos ambientais ao Ibama. Em contraponto, a referida Portaria Interministerial condiciona o andamento dos licenciamentos a prazos muito precisos, que

[2] A Portaria Interministerial 60, de 24 de março de 2015, refere-se a um documento conjunto que regula as ações do Ministério do Meio Ambiente (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), do Ministério da Justiça (Fundação Nacional do Índio - FUNAI), do Ministério da Cultura (Fundação Cultural Palmares - FCP e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN) e do Ministério da Saúde na elaboração de pareceres para os processos de licenciamento ambientais de competência federal. Essa é a normativa do Ibama de encaminhar e aguardar a manifestação das diferentes autarquias que atuam nos licenciamentos ambientais, entre elas o IPHAN, para emissão final de pareceres nos processos.

tem como repercussão direta sobre a ação de fiscalização a continuidade do processo, indiferente à manifestação dos diferentes órgãos envolvidos. Aqui, necessitamos repetir a informação para não deixar dúvidas: todas as autarquias deverão aguardar as conduções dadas pelo Ibama. Ou seja, em nome de centralizar os licenciamentos e dar maior agilidade aos processos, se concede aquilo que é mais sagrado nas autarquias públicas, que é a autonomia institucional, para o Ibama. Se, por qualquer razão, o Ibama não der prosseguimento aos processos de licenciamento ambiental, dentro dos prazos estabelecidos, simplesmente todos os órgãos públicos envolvidos nos licenciamentos, dentre os quais o MINC/IPHAN, estarão liminarmente alijados dos processos.

Hoje o que temos de certo é que a inserção dessa normativa nos licenciamentos ambientais ainda é muito recente, de maneira a ser difícil mensurar se a sua aplicação se converterá em retrocessos ou avanços para a salvaguarda institucional do patrimônio arqueológico. Até o instante, a IN MINC/IPHAN 1/15 não se firmou como instrumento regulador. Por enquanto, tem se demonstrado um instrumento com lacunas fundamentais (embora a intenção de revisão fosse diminuir lacunas relacionadas à salvaguarda) e extremamente complexo de trabalho, a ponto de recentemente, em 25 de junho de 2015, o IPHAN convidar a comunidade arqueológica para treinamento no pedido de portarias de trabalhos arqueológicos. Vamos ver o que o futuro nos reserva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O institucionalismo histórico é uma perspectiva teórica a partir da qual percebemos que a trajetória do IPHAN, suas escolhas e padrões institucionais influenciaram no estado da arte da preservação do patrimônio cultural e, mais especificamente, o patrimônio arqueológico. A partir dessa dimensão também percebemos a influência das agendas governamentais nas políticas de preservação dos bens culturais e ainda a atuação dos arqueólogos, profissionais ainda sem regulamentação, pressionados e conformados pela lógica e pela dinâmica do mercado e sem lograr estabelecer um diálogo aberto, claro e horizontal com o órgão do Estado (um desafio a superar mesmo no âmbito intrainstitucional).

A homologação da IN MINC/IPHAN 1/15 precisa ser percebida à luz de seu tempo e como parte da trajetória institucional, pois nada mais é que a resposta do Estado às demandas e pressões que conformam a instituição

do patrimônio cultural, dentre as quais se destacam as interferências exógenas, oriundas dos campos político e econômico. O dispositivo pode ser percebido como uma tentativa de equalização de interesses e direitos.

Ainda que críticas possam – e devam – ser feitas ao texto, é importante ressaltar alguns ganhos, como, por exemplo, a inclusão de todos os bens acautelados em uma normativa e os esforços em caracterizar os empreendimentos a serem realizados no País (apesar de compreendermos que tal classificação necessite retificações, ampliando o rol de atividades vinculadas ao nível III e, por conseguinte, da necessidade de realização de levantamentos arqueológicos).

A relação entre gestores do IPHAN e arqueólogos parece ter como característica marcante a ciclotimia. Em alguns momentos, foi possível equalizar os interesses dos atores; em outros, não. O momento atual, marcado pela homologação da IN MINC/IPHAN 1/15 nos parece bastante crítico, mas igualmente rico. Diante de nós temos enormes problemas, de dimensão ética, científica e técnica (além dos relacionados aos campos político e econômico), que se agravam a cada dia na era da arqueologia por contrato. Por outro lado, e justamente por essas tensões, temos a oportunidade de colocar em outro plano a relação entre os atores envolvidos. Ou seja, fazer diferente do que se tem feito ultimamente.

Dito de forma clara e explícita, à guisa de proposição, primeiramente podemos abandonar o tom acusatório. Para tal, é necessário conhecer e compreender a trajetória empreendida no campo do patrimônio cultural, perceber o legado das primeiras escolhas institucionais. Isto é fundamental para perceber o lugar de cada ator, seu papel, suas competências e, então, fazer uma autoanálise. O IPHAN, o braço e o instrumento do Estado para as coisas do patrimônio cultural, diante das pressões exógenas, tem logrado manter a coerência entre discurso e prática? Os arqueólogos, diante das mudanças impingidas pela lógica e pelo ritmo do mercado, têm logrado cumprir com seu papel de cientistas e atores da instituição do patrimônio cultural?

Este é o primeiro passo a dar para mudar a dinâmica e o tom das relações. Uma tarefa complexa, pois, à luz do institucionalismo histórico, podemos reconhecer um padrão institucional reproduzido *ad nauseam*: “a administração pública opera de modo pouco transparente e eficiente, preferindo o exercício da autoridade à discussão dos fundamentos e decisões ou ao diálogo aberto e pluralista” (SALADINO, 2010, p. 185). Todavia, há muita coisa em jogo, a saber:

- ✓ A coerência e a legitimidade do discurso do patrimônio cultural, hoje fundamentado nos valores da diversidade cultural, da inclusão e do empoderamento social. Mas, se as práticas e instrumentos se limitam aos bens acautelados, o discurso do patrimônio cultural fica fragilizado, pois a preservação fica restrita somente àqueles nos quais o Estado reconhece tal valor. Em última análise, os patrimônios das comunidades, aqueles que efetivamente têm ressonância (GONÇALVES, 2005), ficam desprotegidos, pois, de início, ficam fora da alçada da IN MINC/IPHAN 1/15 (no caso de identificação de bens patrimoniais em pleno andamento do projeto, há a possibilidade de embargar o empreendimento). Isto nos leva a refletir sobre os limites do Estado na preservação do patrimônio cultural, o qual extrapola as suas dimensões.
- ✓ A potência do discurso do patrimônio, pois a IN MINC/IPHAN 1/15 confirma o que já se configurava na revogada Portaria Interministerial 419/11 (substituída pela Portaria Interministerial 60/15): a subordinação do IPHAN ao Ibama, já que o órgão do patrimônio de manifesta apenas quando consultado pelo órgão do ambiente. Isto nos leva a refletir sobre a naturalização do discurso e das práticas de preservação do patrimônio cultural.
- ✓ A potência do arqueólogo, o ator da instituição do patrimônio cultural com autoridade (BOURDIEU, 1996, 2003) para reconhecer os sítios arqueológicos e, portanto, o patrimônio arqueológico, uma vez que, a partir da IN MINC/IPHAN 1/15, o responsável pelo preenchimento da ficha de bens acautelados é o empreendedor.
- ✓ a preservação do patrimônio arqueológico, já que
  - a) IN MINC/IPHAN 1/15 trata apenas dos bens acautelados, portanto, os sítios arqueológicos não registrados não figuram neste elenco;
  - b) o empreendedor e o arqueólogo não dispõem de fontes atualizadas e consistentes para preencher adequadamente a ficha;
  - c) e a normativa não clarifica dois aspectos fundamentais para a gestão e socialização do patrimônio arqueológico: protocolos mínimos para a caracterização e atuação das

> organizações a fornecer endosso institucional e científico e, tampouco, sobre os programas de educação patrimonial a serem desenvolvidos no bojo dos projetos arqueológicos.

Como anteriormente mencionado, são muitos e complexos os desafios a enfrentar e, por isso, a colaboração é fundamental. Para tal, é premente refletir sobre a manutenção dos padrões comportamentais vigentes – caracterizados pelo autoritarismo, falta de transparência, corporativismo, compadrio e clientelismo – e atuar com ética (profissional e institucional), compromisso social e com plena ciência da agenda política atual. No exato momento do fechamento deste artigo, a 25 de junho de 2015, o CNA/IPHAN promove um encontro com os atores envolvidos na preservação e gestão do patrimônio arqueológico para tentar esclarecer os pontos críticos da normativa, aqueles que reavivam e recrudescem tensões há tempos estabelecidas. O interesse dos arqueólogos e demais atores envolvidos com a preservação do patrimônio arqueológico foi tal que o órgão teve de alterar o local da reunião para um espaço maior. Esperamos que tal oportunidade seja aproveitada para pôr em prática as sugestões supracitadas e, finalmente, atribuições e competências de gestores e arqueólogos sejam mutuamente compreendidas para o estabelecimento de uma agenda de trabalho compartilhada e colaborativa, para, concreta e efetivamente, lograrmos responder, se Carlos Drummond de Andrade pudesse nos perguntar, para onde marchamos.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

______. *A economia das trocas linguísticas*: o que falar quer dizer. Tradução de Sérgio Miceli. São Paulo: Edusp, 1996.

BRUNO, Cristina de Oliveira. Museus de Arqueologia: uma história de conquistadores, de abandonos e mudanças. *Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia,* São Paulo, n. 6, p. 293-313, 1996.

______. Arqueologia e antropofagia: a musealização de sítios arqueológicos. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, IPHAN/MinC, n. 31, p. 235-247, 2005.

CASTRO FARIA, Luiz de. Domínios e fronteiras do saber: a identidade da Arqueologia. *Dédalo,* São Paulo, n. 1, p. 26-39, 1989. Publicações Avulsas.

COSTA, Carlos Alberto Santos. Museologia e Arqueologia. Parte 1 – A materialidade de uma relação interdisciplinar. *Revista Museu,* 2007. Disponível em: <http://www.revistamuseu.com.br/artigos/art_.asp?id=18384>. Acesso em: 21 jun. 2015.

______; COMERLATO, Fabiana. Sugestões para educação patrimonial em arqueologia por contrato. *Canindé. Revista do Museu de Arqueologia do Xingó*, n. 9, p. 195-200, 2007.

COSTA, C. Gestão de acervos arqueológicos: considerações sobre a perspectiva legal. In: MENDONÇA, E.; GUIMARÃES E SILVA, J. (Orgs.). *Bens culturais musealizados*: políticas públicas, preservação e gestão. Rio de Janeiro: Unirio/Escola de Museologia, 2014. p. 79-87.

______. A legalidade de um equívoco: acerca dos processos legais para a guarda de materiais arqueológicos em instituições museais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUEOLOGIA DA SAB, 1., 2007; e CONGRESSO NACIONAL DA SAB, 14., 2007. *Anais*... Erechim: Habilis, 2007.

ETCHEVARNE, C.; COSTA, C.; FERNANDES, H. Patrimônio arqueológico. Definições no campo jurídico brasileiro e sua aplicabilidade no âmbito da pesquisa acadêmica e da arqueologia de contrato. In: ETCHEVARNE, C.; PIMENTEL, R. (Orgs.). *Patrimônio arqueológico da Bahia*. Salvador: SEI, 2011. p. 17-26. (Série Estudos e Pesquisas)

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo*: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; IPHAN, 2005. 294 p.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Ressonância, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. *Horizontes Antropológicos,* Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 15-36, jan./jun. 2005.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo*. Scielo Brasil.* 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010>. Acesso em: 15 maio 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Plano Intermediário para a Gestão do Patrimônio Arqueológico.* Brasília: MinC/IPHAN, 2010.

LIMA, Tania Andrade. A proteção do patrimônio arqueológico no Brasil: omissões, conflitos, resistências. *Revista de Arqueología Americana*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Organización de los Estados Americanos, n. 20, p. 53-79, 2001.

MORAES, Tobias Vilhena de. *Preservação arqueológica e ação educativa nas Missões.*Tese de Doutorado. Porto Algre, PUC-RS, 2014.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 95-121, jan./jul. 2009.

OOSTERBEEK, L. (Org.). *Arqueologia, patrimônio e gestão do território*. Erechim: Habilis, 2007.

PARSONS, Craig. *How to map arguments in political science*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PETERS, Guy. The legacy of the past: historical institutionalism. In: ______. *Institutional Theory in Political Science*: the new institutionalism. New York: Continuum International Publishing Book, 1999.

RIBEIRO, D. *A musealização da arqueologia*: um estudo dos Museus de Arqueologia de Xingó e do Sambaqui de Joinville. 2013. 376fls. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SALADINO, Alejandra. *Prospecções*: o patrimônio arqueológico nas práticas e trajetória do Iphan. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

______; COSTA, Carlos Alberto Santos; MENDONÇA, Elizabete. A César o que é de César: o patrimônio arqueológico nas organizações formais do Brasil. *Revista Arqueologia Pública*, Unicamp, n. 8, p. 106-118, 2013. Disponível em: <http://www.nepam.unicamp.br/arqueologiapublica/artigos/artigo7_8.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

______; RIBEIRO, Diego Lemos. Coleções arqueológicas: um retrato possível a partir da Rede de Museus e Acervos Arqueológicos (REMAAE). In: CONGRESSO NACIONAL DA SAB, 17., 2013. *Anais*... Aracaju, 2013. Pôster.

______; WICHERS, Camila de Azevedo Moraes; BACKX, Isabela. San Miguel de Misiones y Serra de Capivara, Brasil: tensiones entre políticas de patrimonialización y comunidades locales. CONGRESO INTERNACIONAL DE BUENAS PRÁCTICAS EN PATRIMONIO MUNDIAL: PERSONAS Y COMUNIDADES, 2., 2015. *Anais*... Maó, España, 2015. Disponível em: <http://www.congresopatrimoniomundialmenorca.cime.es/WebEditor/Pagines/file/Programa/Percepcion%20e%20interpretacion/21%20-%20Alejandra%20Saladino%20y%20varios.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

WICHERS, Camila de Azevedo Moraes. *Museus e os caminhos do patrimônio arqueológico*: (des)caminhos da prática brasileira. Tese. (Doutorado em Museologia) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2010.

______. *Patrimônio Arqueológico Paulista*: proposições e provocações museológicas. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ZANETTINI, Paulo. Projetando o futuro para a Arqueologia Brasileira. *Revista de Arqueología Suramericana,* n. 27, p. 81-94, 2009.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Decreto Federal 91.775, de 15 de outubro de 1985. Regulamenta a Lei nº 7.287, de 18 de dezembro de 1984, que dispõe sobre a profissão de Museólogo e autoriza a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Museologia.

Decreto Federal 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.

Instrução Normativa 1, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

Lei Federal 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos.

Lei Federal 7.287, de 18 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a regulamentação da profissão de museólogo.

Lei Federal 7.347, de 24 de julho de 1985, e suas alterações. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

Lei Federal 9.605, de 12 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Lei Federal 11.483, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências

Lei Federal 11.904, de 14 de janeiro de 2009. Institui o Estatuto de Museus e dá outras providências.

Lei Federal 11.906, de 20 de janeiro de 2009. Cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, cria 425 (quatrocentos e vinte e cinco) cargos efetivos do Plano Especial de Cargos da Cultura, cria Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Portaria Interministerial 69, de 23 de janeiro de 1989. Aprova normas comuns sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico, afundados, submersos, encalhados

e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar.

Portaria Interministerial 419, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 (revogada).

Portaria Interministerial 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA.

Portaria MinC/SPHAN 07, de 01 de dezembro de 1988. Estabelece procedimentos para a comunicação prévia, às permissões e às autorizações de pesquisas arqueológicas previstas na Lei Federal 3.924/61.

Portaria MinC/IPHAN 230, de 17 de dezembro de 2002. Compatibiliza as fases de trabalho dos licenciamentos ambientais com os estudos preventivos de arqueologia (revogada).

Portaria MinC/IPHAN 28, de 31 de dezembro de 2003. Estabelece a necessidade de pesquisas arqueológicas em reservatórios de usinas hidrelétricas.

Resolução Conama 01, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Resolução Conama 06, de 16 de setembro de 1987. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica.

PATRIMÔNIO CULTURAL E ARQUEOLOGIA: IMPORTÂNCIA HISTÓRICA

Cláudio Umpierre Carlan

Professor Adjunto 4 de História Antiga da Universidade Federal de Alfenas. Pesquisador Colaborador do LAP/NEPAM/UNICAMP. Coordenador do Curso de História e do Laboratório de Arqueologia Ibero-americana da UNIFAL-MG. Professor do PPGHI (Programa de Pós-Graduação em História Ibérica). E-mail: claudiocarlan@yahoo.com.br

Resumo: O artigo começa com apresentação histórica do patrimônio cultural; do museu, como um local, no qual abrigava os mais variados ramos das artes e ciências. Sofreu uma severa evolução desde os gabinetes de curiosidades dos séculos XV-XVI, até o século XXI, como o "guardião" da cultura material. Essa cultura material, diretamente associada ao patrimônio histórico, nos relata não apenas objetos produzidos pela inteligência humana, mas também partes importantes do seu cotidiano.

Palavras-chave: Patrimônio. Arqueologia. Museu.

Abstract: The paper starts with presentation Historical Patrimony; the museum as place in which housed the various branches of the arts and sciences. he suffered a severe evolution from cabinet of curiosities the centuries XV-XVI, to XXI century as the "guardian" of material culture. This material culture, closely associated with the Historical Patrimony, tells us not only objects produced by human intelligence, but important parts of everyday life.

Keywords: Patrimony. Archeology. Museum.

1 INTRODUÇÃO

Geralmente, analisamos que a História e a Arqueologia não foram escritas unicamente pelos museus, mas são reflexo da revolução urbana e especialmente de sua gente. Ruas, edifícios, praças, fontes e todos os espaços contam com uma singular tradição que marcam nossa civilização.

Nesse sentido, as investigações sobre patrimônio cultural, durante muito tempo, ficaram associadas a uma cronologia arbitrária, direcionada por militares e políticos, pessoas que circulavam a orla do poder. No Brasil, ficou presa ao ideal positivista do século XIX.

Em 1937, quando foi fundado o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), então como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), principal preocupação dos intelectuais estava na ideia de proteger a História Nacional, legitimando o poder estatal mediante apresentação de um período heroico e romântico (FONSECA, 2005, p. 78).

A pesquisa em si é uma visão crítica, a relação homem/objeto/espaço, formam a memória e o patrimônio cultural. Essa documentação museológica é um conjunto de informações sobre cada um dos seus itens e, consequentemente, a representação destes por meio de palavras ou imagens (CÂNDIDO, 2006, p. 37). Trata-se de um sistema de recuperação de informações, do passado, fundamental para a reconstrução cultural de uma sociedade.

Historicamente, tanto o patrimônio cultural quanto os museus são responsáveis pela produção do conhecimento e a convergência dos saberes científicos. Não basta guardar o objeto. Sem uma pesquisa permanente, a instituição fica subestimada a um centro de lazer e turismo. Aos pesquisadores cabe inserir os objetos, reclusos em suas reservas técnicas, como fontes históricas.

Nesse sentido, a reserva técnica é o coração do museu e deve, ou pelo menos deveria, exercer um papel primordial agregando uma grande leva de objetos, pertencente ao seu acervo, que por sua vez são marcas da memória. Para isso, devemos trazê-la para o campo do conhecimento histórico decodificando suas mensagens simbólicas.

A memória em si, ligada à aprendizagem, ou a uma função e experiência aprendida no passado, faz parte de uma preocupação básica com a sociedade. As exigências da vida em grupo resultam frequentemente na modelagem da memória por meio da repressão, do enfoque em certas esferas de interesse. Não é uma propriedade da inteligência, mas a base, seja ela qual for, sobre a qual se inscrevem as concatenações dos atos.

Quanto a isto podemos destacar a memória social, na qual designa o caráter social da construção da memória humana: a associação com as questões do tempo e da história, como um meio de identificar e formar

as identidades. Assim, nosso objetivo é o de realizar uma análise tanto da memória social ou coletiva, no sentido da identidade dos grupos, classes, tradição histórica, como também da memória individual, na realização de um fato social. Existindo desta forma uma relação entre a memória e o documento.

O Patrimônio Cultural e seus acervos, transformados em documentos, guardiões de uma memória coletiva, devem ser assegurados e protegidos, mas não excluídos dos debates acadêmicos.

As sanções impostas por danos ao patrimônio estão regulamentadas por leis de proteção. Na Espanha, por exemplo, as multas por danos vão de 60 a 600 mil euros. Além de prisão, sem direito a fiança. No Egito, o contrabando de acervo arqueológico é tão grave quanto o tráfico de drogas.

2 LEIS PATRIMONIAIS: UMA SOLUÇÃO?

Em 2006, foi publicado pelo IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o livro *Coletânea de Leis sobre Preservação do Patrimônio*, resenhada por Pedro Paulo Funari, com objetivo de tornar públicas as leis que protegem os nossos bens históricos. A obra chegou numa boa hora, principalmente depois do episódio (mal explicado pela imprensa brasileira) da Marina da Glória, Rio de Janeiro, por ocasião dos Jogos Olímpicos (2016) ou tenativa de “destombamento” do Maracanã para Copa do Mundo de 2014.

Os organizadores dos jogos, os patrocinadores e o próprio Governo Municipal queriam realizar uma série de “reformas”, descaracterizando totalmente um bem tombado. Na mesma linha, o roubo de peças do Museu de Arte de São Paulo (MASP) demonstra a importância não apenas da legislação patrimonial, como de práticas de gestão que incluam a sociedade civil.

Assim, a cidade do Rio de Janeiro, antiga capital do Império e da República, candidata a Patrimônio Mundial, precisou mudar vários itens no seu pedido, para que Unesco aceitasse a proposta. Isso porque sua paisagem natural, um dos itens exigidos, foi drasticamente auterada nos útlimos 40 anos.

As cenas do filme *Xangô da Baker Street* (2001), de Miguel Faria Jr, passadas no Rio de Janeiro do século XIX, foram ralizadas em Lisboa, por causa da total descaracterização da rua do Ouvidor. A falta de atenção e as péssimas administrações públicas contribuíram para essa deteriorização.

Do memso modo, temos o caso do sítio arqueológico de Mossul, Iraquel, no qual se encontram as ruínas da antiga capital do Império Assírio, Nínive. De acordo com o *World Monuments Watch*, encontra-se em perigo desde a Guerra do Golfo, agora sendo atacado e destruído pelo Estado islâmico.

Esses dois exemplos mencionados nos mostram a dificuldade que as organizações internacionais têm em manter e proteger importantes patrimônios culurais, materiais ou imateriais. Por isso, é necessária uma participação mais ativa do Estado, mediante aplicação de leis mais rígidas.

Como nos mostram a experiência internacional e as recomendações da própria Unesco, apenas políticas públicas que contemplem a participação de todos garante não apenas a conservação, como a vivificação da memória. Órgãos como o IPHAN e os conselhos estaduais e municipais de patrimônio só podem obter resultados duradouros e efetivos se incluírem a participação dos segmentos sociais.

Também não podemos ignorar os efeitos que a natureza e meio ambiente exercem sobre patrimônio, uma das regras mais importantes em matéria de conservação. Por exemplo, os efeitos da luz solar, destaca na *Carta de Atenas*, de 1931, que reflete nas leis clássicas sobre arquitetura moderna (CURY, 2000, p. 15).

Os museus, o patrimônio, como instituições públicas, não podem ficar com as portas fechadas para a população. Devem guardar seus acervos, não escondê-lo. Os objetos arqueológicos encarcerados nas reservas técnicas devem ser analisados, estudados e apresentados ao público, acadêmico ou não. Assim, a cultura material prosseguirá no seu caminho, de construção, ou melhor, de reconstrução do nosso passado histórico.

3 PATRIMÔNIO, ARQUEOLOGIA E COLECIONISMO: UM RESUMO HISTÓRICO

Hoje, visto apenas como um *hobby*, o colecionismo sempre foi a primeira expressão de uma hierarquia política, econômica e social. Suetônio (69-140), no século I da Era Cristã, já relatava sobre a importante coleção numismática do Imperador Augusto (63 a.C.-14 d.C.). O autor também descreve que apenas as pessoas do círculo pessoal do imperador tinham acesso à coleção. Alguns, como Marco Agripa (?-12 a.C.), vencedor da Batalha do Actium contra Antônio e Cleópatra, amigo de infância do imperador, ajudou Augusto a montar seu acervo.

Com a divisão da Europa, após a grande derrocada do Império Romano do Ocidente (476), os novos reinos germânicos, vulgarmente conhecidos por "reinos bárbaros", procuraram a legitimação dos seus governos no passado romano. Na Península Ibérica, o rei visigodo Chindasvinto (562-653) associou seu filho e sucessor Recesvinto (?-672) ao trono, ainda em vida. Algo raro entre os jovens reinos germânicos. Como elemento legitimador do seu poder, Chindasvinto manda cunhar uma moeda de ouro, na qual estão representados, no seu anverso, os bustos dele e do filho. O rei "bárbaro" usou o mesmo método de propaganda adotado pelos imperadores romanos: a moeda. Assim, conseguiu apaziguar o inconstante reino visigodo.

Durante o Renascimento Carolíngio, século VIII, Carlos Magno (747-814) estabeleceu leis mandando que tudo que lembrasse a cultura romana fosse guardado. Preservar, recolher, recuperar, essa era a ordem do dia. Com isso, por meio de uma importante atividade cultural, o imperador franco é reconhecido pela Igreja como legítimo sucessor de Roma. Fato esse de vital importância para atual União Europeia. O papa João Paulo II, em seus discursos, fez uma alusão à importância de Carlos Magno, e seu avô Carlos Martel (688-741), para a Europa Cristã. A própria Constituição europeia referencia o governo dos francos. Notamos a influência do passado, legitimando o presente e o futuro.

No Império Romano do Oriente, o Império Bizantino, também era comum, durante festas religiosas, militares e políticas, exposições das coleções reais. O imperador Constantino VII Porfirogêneto (905-959), no século X, realizava anualmente essas exposições. O imperador era assim chamado, Porfirogêneto, *nascido da púrpura* em grego, por ter nascido no salão púrpura do palácio imperial de Constantinopla, provando sua legitimidade como governante.

Francesco Petrarca (1304-1374), célebre humanista e poeta italiano, é considerado um dos precursores da coleção monetária na península itálica. Seu principal objetivo era conhecer a História de cada civilização através da moeda, como patrimônio cultural. Dono de um importante acervo, Petrarca defendia esses objetos arqueológicos como uma verdadeira paixão, porém iniciou alguns métodos próprios, mais tarde adaptados pela metodologia científica.

A partir do Renascimento Artístico italiano, mais precisamente no século XV, tudo que lembrava Roma, a cidade modelo, precisa ser imita-

da, e começa a fazer parte das salas dos mecenas. Ao mesmo tempo que os pintores mesclam ideologia e mensagem política em seus quadros, as esculturas, mosaicos, moedas, templos, colunas, objetos arqueológicos de uma maneira geral também estão presentes.

Essa revolução do olhar, acompanhada pela expansão marítima, leva as realezas europeias dos séculos XVI e XVII a adquirirem suas próprias coleções. Como exemplo, cita-se o modelo da *Vila Albani*, em Roma, na qual os intelectuais europeus se encontravam para discutir suas ideias e achados. Entre eles, o alemão Johann Winckelmann, 1719-1768, um dos fundadores da arqueologia científica.

A vila pertencia ao cardeal Albani, sobrinho do Papa Clemente XI (1649-1721), grande protetor das artes, que ordenou as primeiras escavações arqueológicas nas catacumbas romanas. A construção da vila levou aproximadamente 20 anos. Nela, havia uma rica coleção greco-romana, hoje pertencente ao Museu do Louvre.

Ainda no século XVIII, o abade Joseph Eckhel (1737-1798), diretor do Gabinete Numismático de Viena e professor de Antiguidade, elabora os primeiros padrões científicos para a catalogação de moedas e medalhas. Tendo com base a coleção do Cardeal Médici, em Florença (Ekchel trabalhou muitos anos com essa coleção), estabelece a organização das peças cronologicamente (por países, reis, governos) em seu livro *De Doctrina Nummarum Veterum, Doutrina das Moedas Antigas*, escrita em oito volumes. Até hoje é referência nos museus quanto à organização dos acervos numismáticos (CARLAN, 2013, p. 26).

De uma maneira geral, as primeiras expedições arqueológicas têm início no século XVIII. A palavra *expedição* está ligada às atividades militares que ocorreram tanto no século XVIII quanto no século XIX. Essas campanhas eram acompanhadas por estudiosos e arqueólogos amadores. O principal exemplo desse momento foi a descoberta da *Pedra de Roseta*, próximo a Alexandria, pelas tropas napoleônicas em 1799. Sabendo da importância desse artefato, os ingleses incluíram-na no tratado de capitulação de 1801. Antes disso, em 1753, foi criado o Museu Britânico.

Com a Revolução Francesa, a partir de 1792, o Comitê de Salvação Pública (Terror), institui os primeiros decretos e aparatos jurídicos para proteção do Patrimônio Histórico francês. Os bens da Igreja, realeza e nobreza passam a pertencer ao Estado. Os revolucionários tentam acabar com uma ideologia imposta pela elite, proprietária desses objetos.

Em 1793, Louvre é transformado em museu, com o objetivo de instruir a nação, difundir o civismo e a história. Os cidadãos teriam conhecimento do passado e, ao mesmo tempo ocorria uma legitimação ideológica dos Estados nacionais.

No Brasil, o Museu Real (hoje Museu Nacional, antigo palácio de D. Pedro II), foi criado por D. João VI em 1818. O próprio regente doou a primeira coleção de História Natural. O referido museu, durante os primeiros anos da República, foi palco de discussões racistas, consideradas na época científicas e modernas, defendidas pelo médico e antropólogo Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906) que, por sua fez, foi influenciado pelo médico italiano Cesare Lombroso (1835-1909).

Durante o século XIX, para muitos intelectuais o *século das ciências*, os primeiros conceitos de patrimônio e restauração são lançados.

O arquiteto, arqueólogo e escritor francês Eugéne Viollet-le-Duc (1814-1879), pertencente à escola revivalista, precursor da moderna arquitetura, definiu as primeiras teorias da restauração e da preservação patrimonial. Na realidade, Viollet-le-Duc, influenciado pelo romantismo, baseou grande parte do seu trabalho no imaginário medieval, valorizando o Gótico. Seus estudos realizados em Carcassonne, histórica cidade do sul da França, foram considerados pioneiros.

Cidade Amuralhada de Carcassonne, Patrimônio da Humanidade pela Unesco desde 1997, possui o conjunto de muralhas mais antigo da França (século IV d.C.). É um dos pontos turísticos mais visitados do país, localizado próximo aos Pirineus Orientais, palco da Heresia dos Cátaros, no século XIII. Graças ao estudo dos objetos arqueológicos encontrados no sítio, foi possível datar sua ocupação por volta do ano 3000 a.C.

Seu nome remonta a lenda da Dama de Carcas, princesa sarracena responsável pela defesa da cidadela, depois da morte do marido. Carlos Magno sitiou a cidade por mais de cinco anos sem sucesso. Quando o exército franco iniciou a retirada, Carcas ordenou que tocassem todos os sinos. Carlos Magno teria exclamando *Carcas Sonne*. Na realidade, bem menos romântica, a cidade foi construída no topo do monte Carcasso, pelas legiões romanas.

Foto: Cláudio Umpierre Carlan, Carcassonne, sul da França, maio de 2007. À esquerda, vista da cidade fortificada e as torres em forma de cone, como Viollet-le-Duc idealizou no século XIX, dentro do espírito romântico do período. À direita, reconstrução do Portão Narbonne, originalmente construído pelas legiões romanas no século IV. O busto da Dama de Carcas, data do século XIX. A cidade recebe mais de 10 milhões de turistas anualmente. Média essa superior ao Rio de Janeiro.

4 MUSEU HISTÓRICO NACIONAL: PATRIMÔNIO CULTURAL E O ACERVO NUMISMÁTICO

O conjunto arquitetônico que hoje abriga o Museu teve origem a partir do Forte de Santiago, na Ponta do Calabouço, um dos pontos estratégicos para a defesa da cidade do Rio de Janeiro, construído entre os séculos XVI e XVII, prevendo uma futura invasão de corsários francesa.

Atualmente o MHN ocupa todo o espaço destinado à antiga Ponta do Calabouço, local no qual se encontrava instalado originalmente o Forte de Santiago, construído em 1603, ao qual se acrescentou a *Prisão do Calabouço* (1693), destinada a escravos faltosos, a *Casa do Trem* (1762), depósito do "trem de artilharia", responsável pelo deslocamento interno de armas e munições, o *Arsenal de Guerra* (1764) e o *Quartel do Exército* (1835).

A instituição foi criada pelo Decreto 15.596, de 02 de agosto de 1922, pelo então presidente da República, Epitácio Pessoa (1919-1922), com a função de museu voltado para a História do Brasil. Iniciou as suas atividades no dia 11 de outubro daquele mesmo ano, integrado à Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência do Brasil, instalado em duas galerias, nas dependências do antigo Arsenal de Guerra (transferido para a ponta do Caju em 1908), ampliadas e decoradas para servirem como "Palácio das Grandes Indústrias", um dos pavilhões mais visitados da exposição.

A política de aquisição trazia para o museu insígnias militares, religiosas e nobiliárquicas, que, reunidas, retratavam a glória do passado, a nobreza do povo brasileiro, as forças emergentes da nação.

Vargas, durante o Estado Novo (1937-1945), foi um dos grandes incentivadores, doando vários objetos pessoais para a coleção. Assim sendo, foram entregues ao público, bens culturais até então dispersos, em outros órgãos institucionais, ou pouco valorizados (CHAGAS; GODOY, 1995, p. 39). Podemos citar como exemplo a coleção de numismática, que se encontrava na Biblioteca Nacional, desde o final do século XIX.

5 PATRIMÔNIO E NUMISMÁTICA

A origem da coleção é um tanto obscura. O corpo técnico do museu acredita que a maior parte das peças foi legado, em 1921, da grande coleção reunida pelo comendador Antônio Pedro de Andrade à Biblioteca Nacional, no qual o seu antigo diretor, Ramiz Galvão, desde 1880, havia começado a formar, o que mais tarde viria a ser a "coleção oficial brasileira".

É também possível que alguns exemplares sejam precedentes das coleções da família imperial, legadas pelo imperador D. Pedro II ao Museu Nacional em 1891 e incorporadas pela Biblioteca Nacional em 1896.

Em um relatório de 1881, dirigido ao Barão Homem de Melo, ministro de Império, que doou 114 moedas e 10 medalhas, Galvão utilizou diferentes argumentos para alcançar seus objetivos:

> A Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, exmo sñr., não possuía moedas nem medalhas por um vício de organização que é fácil de explicar; quando criada, pensou-se que esses trabalhos eram antes objetos de curiosidades, e por isso os deixaram fazendo parte do Museu Nacional [...] É todavia incontestável que moedas e medalhas são antes de tudo documentos subsidiários da história, e que por conseqüência o seu lugar próprio não é ao lado das coleções de história natural [...] o lugar da numismática é ao lado da história, e o da história é na Biblioteca Nacional. Pensando assim todas as grandes bibliotecas da Europa têm a sua seção de numismática [...]. (VIEIRA, 1995, p. 98)

Segundo Poliano (1946, p. 9-10), é bem possível que Gustavo Barroso, primeiro diretor do MHN, tenha usado uma argumentação semelhante para conseguir a transferência da coleção da Biblioteca Nacional para o Museu Histórico. O primeiro lote de peças estava composto por 406 moedas e 6 medalhas e foi doado à Biblioteca em setembro de 1880. Nos anos seguintes, o acervo continuou a crescer, por meio de compras, ou doações, como, por exemplo, a doação da coleção do comendador Antônio Pedro de Andrade, que compreendia 13.941 moedas e medalhas, entre outros núcleos expressivos; de 4.559 moedas e 2.054 medalhas portuguesas; e de 4.420 moedas da Antiguidade.

Em 1922, quando o Museu Histórico Nacional foi criado, o decreto que o instituiu também determinou que o acervo numismático existente na Biblioteca Nacional – assim como em outras instituições como o Arquivo Nacional e a Casa da Moeda – fosse para ali transferido. No momento em que se efetivou a cessão, a coleção total ultrapassava as 48 mil peças.

Durante esse processo de transferência, foram lacradas uma grande quantidade de medalhas e moedas romanas, acompanhadas dos recibos de compras do século XIX. Toda essa documentação ficou "esquecida" na reserva técnica como refugo (lixo). Em 2002, começamos a analisá-las e identificamos, além de exemplares inéditos do Imperador Diocleciano, os detalhes citados pelos ourives portugueses, recibos, para indicar a raridade de uma determinada peça, modelo esse utilizado durante a segunda metade do século XIX e início do século XX.

Grande parte dessa coleção é composta por moedas de bronze, naturalmente mais gastas, devido à sua maior circulação nas camadas mais populares do Império, que as de prata ou de ouro. E, artisticamente falando, de categoria inferior, estão determinadas por fatores históricos precisos

e definidos; o seu estudo pode vir a elucidar traços fundamentais do momento histórico em que essas peças se difundem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De gabinetes de curiosidades, arrumados de qualquer maneira, os museus sofreram uma profunda transformação a partir do século XVIII. Carl von Linné (1707-1778), mais conhecido como *Lineu*, escreveu em 1768 seu livro *Systema Naturae*, no qual institui a moderna organização da taxonomia (ciência da classificação), descrevendo o que chamou de *nomenclatura binomial*. Os Museus de História Natural, primeiramente, adotaram esse sistema. Mais tarde o método é adaptado para os outros objetos pertencentes às reservas técnicas.

A ideia de Patrimônio Histórico e Cultural também sofreu uma série de influências a partir do século XX. De construções seculares e milenares, ampliam sua área de atuação para o Patrimônio Imaterial, como o *Drama de Elche*, na Espanha (1980) ou *Samba de Roda do Recôncavo Baiano* (Bahia) e o *Samba Carioca do Rio de Janeiro*, em 2008.

Analisando e estudando a cultura material, identificamos as técnicas, os usos e as diversas funções de cada objeto. Associados aos valores estéticos, históricos, simbólicos de uma época. É fundamental manter, preservar e estudar cada um desses objetos culturais, função essa que, tanto o Departamento de Museus quanto o IPHAN têm por obrigação proteger para as gerações futuras.

No Brasil, nos últimos, aos, tivemos uma série de mudanças. A Coordenação de Pesquisa e Documentação (COPEDOC), órgão associado ao IPHAN, responsável pela documentação e investigação do patrimônio brasileiro, iniciou há alguns anos a Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Educação Ambiental, constituindo assim a primeira tentativa, na América do Sul, em estudar, analisar e proteger esses bens nacionais.

A partir da década de 1990, a definição de patrimônio vem sendo ampliada. Não só os sítios arqueológicos, como Mariana ou Ouro Preto, constituem importantes acervos, como expandem sua importância, tanto como bens imóveis, como móveis, nesse caso, as moedas. Assim, destacamos a importância do Museu Histórico Nacional.

Em novembro de 2002, ano que o MHN comemorava seus 80 anos, foi inaugurada a exposição permanente *A História Através da Moeda*, loca-

lizada na antiga Casa do Trem. Esse acervo, cronologicamente organizado, expõe algumas moedas da coleção, mostrando a riqueza existente na Seção de Numismática. Inicia-se com as primeiras cunhagens, na Lídia, segundo o historiador grego Heródoto, até o atual euro. Ao final, encontramos uma reprodução de um gabinete numismático do século XIX.

A numismática durante muito tempo ficou confinada às reservas técnicas dos museus, não sendo o objeto central de estudos ou análises, ficando apenas cotejada ou, simplesmente, como um suporte para a documentação escrita. Hoje, no Brasil, existe uma série de estudos e análises tendo a moeda como objeto principal de pesquisa.

O Museu oferece a outras instituições – museus, centros culturais, colégios e empresas – exposições itinerantes baseadas em seu acervo. As exposições disponíveis são: "O Império e a República", "A República no Traço de Rian", "Memória Cearense", "Imagens do Brasil", "Pelas Ruas e Calçadas – Comércio Informal e Ambulante Ontem e Hoje" e "Oreretama, A Terra do Índio".

Vale a pena uma passagem rápida pelo site do Museu Histórico Nacional (www.museuhistoriconacioanl.com.br). Apesar de ainda estar sendo organizado, existe uma série de imagens sobre a estrutura do MHN, desde o século XVI até os dias atuais.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Unesc, em especial a Juliano Bitencourt Campos, pela oportunidade de trocarmos ideias; a Pedro Paulo Funari, André Leonardo Chevitarese, Carlos Fabião, Lourdes Domínguez, José Remesal e Paula Aranha. Ao apoio institucional da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), FAPEMIG e CAPES.

A responsabilidade pelas ideias restringe-se ao autor.

REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Maria Inez. Documentação Museológica. In: *Caderno de Diretrizes Museológicas*. Brasília/MINC/IPHAN/Departamento de Museus e Centros Culturais. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura/Superintendência de Museus, 2006. p. 34-79.

CARLAN, Cláudio Umpierre. *Moeda e Poder em Roma*: um mundo em transformação. São Paulo: Annablume, 2013.

CARVALHO, Margarida Maria de; LOPES, Maria Aparecida; FRANÇA, Susani Silveira Lemos (Orgs.). *As Cidades no Tempo*. Franca: Unesp/Olho d´Água, 2005.

CHAGAS, Mário de Souza. *Museália*. Rio de Janeiro: JC, 1996.

_____; GODOY, Solange de Sampaio. *Tradição e Ruptura no Museu Histórico Nacional*. In: MUSEU HISTÓRICO NACIONAL, *Anais*... Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 1995. v. 27, 158p.

COLETÂNEA DE LEIS SOBRE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006.

COSTA, Lygia Martins. *De Museologia Arte e Políticas de Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2002.

CURY, Isabelle. *Cartas Patrimoniais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições do Patrimônio, 2000.

FONSECA, Maria Cecília. *Trajetória da Política Federal de Preservação no Brasil.* 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ / MINC / IPHAN, 2005.

FUNARI, Pedro Paulo Abreu. *Arqueologia e Patrimônio*. Erechim: Habilis, 2007.

______; PELEGRINI, Sandra C. A. *Patrimônio Histórico e Cultural.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

______; ______; RAMBELLI, Gilson. *Patrimônio Cultural e Ambiental*: Questões legais e conceituais. São Paulo: Annablume, 2010.

HOBSBAWN, E. J. *Nações e Nacionalismo desde 1780*: programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

POLIANO, Luis Marques. A Numismática no Museu Histórico Nacional. *Revista Numismática*, São Paulo, Sociedade Numismática Brasileira, n. 1-4, 1946.

SUETÔNIO. *Vida de los doce césares*. Obra completa. Madrid: Editorial Gredos, 1991.

VIEIRA, Rejane Maria Lobo. Uma grande coleção de moedas no Museu Histórico Nacional? In: MUSEU HISTÓRICO NACIONAL. *Anais*... Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 1995. v. 27.

O DIREITO FUNDAMENTAL À TITULAÇÃO DE TERRAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS NO BRASIL

André Viana Custódio

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Sevilla/Espanha (2012). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Professor Permanente dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA) e Pesquisador do Grupo Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). Foi Coordenador Executivo do Instituto Ócio Criativo e Consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fellow da Ashoka Empreendedores Sociais. E-mail: andreviana.sc@gmail.com

Fernanda da Silva Lima

Doutoranda e Mestre em Direito pela UFSC (PPGD/UFSC). Bacharel em direito pela Unesc. Integrante do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA/UFSC). Integrante do Observatório de Direitos Humanos da UFSC. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Professora titular da disciplina de Direitos Humanos da Unesc.

Ismael Francisco de Souza

Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Professor de Direito da Criança e do Adolescente (UNESC). Integrante do Grupo de Políticas Públicas de Inclusão na linha pesquisa: Direito, Cidadania e Políticas Públicas (UNISC). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC), do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC).

Resumo: O artigo analisa a formação das comunidades quilombolas como instrumento de resistência da população negra ao regime de escravidão individual e

coletiva e os processos de exclusão socioeconômica decorrentes da expansão do modo capitalista de produção. Trata da permanência da população negra nas comunidades quilombolas como forma de assegurar a identidade étnico-cultural. Aponta os desafios para a manutenção e demarcação dos territórios para assegurar a titulação de terras aos remanescentes de quilombos como forma de garantir a diversidade e a valorização da cultura afro-brasileira. A pesquisa tem como objetivo compreender os procedimentos referentes à titulação de terras às comunidades remanescentes de quilombo e a efetivação do artigo 68 da ADCT/1988. Para isso, descreve a formação dos quilombos no Brasil, estuda a questão da terra após a Constituição de 1988, os avanços e os desafios futuros imbricados na lógica de um Estado de Direito plural que reconhece o direito fundamental à titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. A pesquisa utiliza o método dedutivo em análise interdisciplinar envolvendo pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direito fundamental. Direito à terra. Comunidades quilombolas. Identidade étnico-racial. Diversidade.

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO LAND TITLING OF QUILOMBOLA IN BRAZIL

Abstract: The article analyzes the formation of "Quilombolas" communities as an instrument of resistance of black population in slavery for individual and collective processes of socio-economic exclusion due from the expansion of the capitalist mode of production. It also discusses the afro descendants communities permanence as the way to ensure the ethnic-cultural identity. Show up properly the challenges for territories maintenance and demarcation to preserve the Quilombolas remainders land's titling ensuring diversity and promotion of African-brazilian culture. The objective of the present work is to understand the procedures related to land titling at Quilombolas remainder communities and effectiveness of the 68th.art. ADCT/1988. For that describes the formation of Quilombolas remainders in Brazil, studies the land issue after the 1988 Constitution, the progress and future challenges permeating the logic of a plural rule of law that recognizes the fundamental right of Brazilian Quilombola remainders titling. The research uses the deductive method of analysis involving interdisciplinary literature.

Keywords: Law school. Right to land. Communities. Ethnic-racial identity. Diversity.

1 INTRODUÇÃO

Somente a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988 as comunidades remanescentes de quilombos puderam ser reconhecidas enquanto tais e ainda terem resguardos a posse e o título respectivo das terras que ocupam. A medida visa não apenas à manutenção da cultura dos remanescentes de quilombo, mas faz gritar diante do Direito brasileiro a necessidade de normatizar relações plurais e reconhecer a diversidade étnico-cultural presente na sociedade.

Esse estudo tem a finalidade, portanto de aprofundar as questões que envolvem a titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombo, entendendo que a manutenção dos seus territórios é condição indispensável para a efetivação de direitos fundamentais. A pesquisa envolvendo a titulação de terras aos remanescentes de quilombos é imprescindível, pois que é um mecanismo importante para dar maior visibilidade à questão.

Assim, o objetivo principal deste estudo é compreender os procedimentos referentes à titulação de terras às comunidades remanescentes de quilombo a partir do que dispõe o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/1988). Para isso, esta pesquisa descreve a formação dos quilombos no Brasil, estuda a questão da terra após a Constituição de 1988, os avanços e os desafios futuros imbricados na lógica de um Estado de Direito plural que reconhece o direito fundamental à titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. A pesquisa utiliza o método dedutivo em análise interdisciplinar envolvendo pesquisa bibliográfica.

É importante detectar os impeditivos para uma efetiva mudança de paradigmas no Direito. E a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura um novo tempo, ancorada pela teoria neoconstitucional ou pós-positivista responsável pela resolução dos conflitos na sua singularidade, adequando o campo de incidência das normas (aí compreendidas entre regras e princípios) às realidades sociais.

Deve-se pensar o direito como instrumental de luta e mobilização social para a melhora na condição de vida de muitos brasileiros, incluindo aí as comunidades remanescentes de quilombos, mesmo que para isso tenha-se que buscar alternativas diferentes daquelas editadas pelas regras jurídicas.

Os remanescentes de quilombos, reconhecidos como novos sujeitos de direitos, fazem parte da composição étnica do País e precisam de ampla concretização dos seus direitos fundamentais.

2 A FORMAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL

Durante mais de quatro séculos perdurou no Brasil o sistema escravocrata, regime político-econômico que se manteve inicialmente com a mão de obra escrava indígena e posteriormente com negros vítimas da diáspora africana. O período colonial marca a história brasileira pela extre-

ma exploração do território, extração das suas principais riquezas vindas da terra e pelo espoliante e cruel sistema que foi o regime de escravidão.

Inúmeras razões levaram os portugueses a substituir a mão de obra escrava dos índios pelos negros africanos, porém a causa principal e marcante foi a manutenção por Portugal de algumas colônias de exploração no continente africano, e isso possivelmente facilitou o sequestro dos negros daquele território. Além, é claro, do novo mercado lucrativo que se formava por conta disso: o comércio de escravos. Traficar negros escravos em termos econômicos foi tão rentável quanto a própria exploração de sua mão de obra.

Boa parte da historiografia brasileira retrata o regime escravocrata pela lente viciada do colonizador, ou pior, aborda o negro escravo nesse cenário apenas como uma mercadoria, como um objeto de negociação mercantil, algo que se sabe não foi. Por isso é sempre importante começar a reconstruir a história da escravidão no Brasil situando o escravo enquanto personagem ativo dessa história, resgatando a sua condição humana e não apenas colocando-o como *objeto* de exploração, de servidão. Moura (1987, p. 7) traduz isso quando afirma que muito se tem discutido sobre a escravidão no Brasil, mas os estudos em sua grande maioria centram-se nas relações de produção e nas consequências desse período para a sociedade atual.

Os escravos não foram "testemunhos mudos"[1] da sua história. O escravo não era apenas *coisa* como se viu ao longo da historiografia e da legislação do período. O escravo enquanto ser, não perdia, pelo menos não totalmente, a sua interioridade humana. Moura (1987, p. 8-10) afirma que "há uma tendência" na interpretação histórica a se enxergar o escravo negro unicamente enquanto componente das forças produtivas de produção, sem considerar a sua real participação como *ser.*

E, essa disposição de pensamento em relação ao escravo negro é consequência de como ele foi sempre analisado no decorrer da história, carregado de "estereótipos que, no transcurso da nossa formação social e histórica contaminaram o subconsciente do brasileiro através da injeção da ideologia do colonizador: o racismo [...]" (MOURA, 1987, p. 10).

Ao mesmo tempo que os negros foram arrancados de seu lugar de origem e sequestrados para o Brasil na condição de trabalhador escravo,

---

[1] Para Cardoso (1977), os escravos da América Latina foram testemunhos mudos, para os quais não existem senão como uma espécie de instrumento passivo sobre o qual operam as forças transformadoras da história.

foram igualmente submetidos à inevitável desintegração cultural, assim como desprovidos de quaisquer direitos, inclusive o de participarem juntamente com os portugueses na elaboração do Direito brasileiro (WOLKMER, 2008, p. 57).

Ao abordar as relações sociais entre senhor e escravo, pode-se perceber que essas relações só configuravam como boas medindo o quão adestrado e obediente poderia ser o segundo, mesmo que para isso fosse necessário utilizar de violência, como castigos físicos e instrumentos de tortura.

Foi comum, portanto, o uso de violência e castigos corporais aplicados aos escravos, no interior das fazendas, que não seguiam as regras mando-obediência do sistema escravista. Os senhores eram detentores do direito privado de julgar seus escravos pelas práticas de indisciplina e inclusive aplicar-lhe sanções violentas, tais como os castigos físicos. O aparato judicial não entrava em cena, o que permitia qualquer tipo de abuso praticado pelos senhores aos seus escravos. E, raras vezes, o senhor de escravos entregaria um escravo desobediente e indisciplinado às autoridades estatais, pois entendia que era mais fácil corrigi-lo pela pedagogia da violência a ter que se desfazer dele e ainda correr o risco de desvalorizar a sua propriedade (GORENDER, 1991, p. 25).

Para fugirem de toda essa humilhação e tortura[2], os escravos negros iniciaram vários processos de resistência à escravidão, como a fuga isolada, o suicídio, o aborto praticado pela escrava, o banzo – quando o escravo se deixava morrer pela melancolia, e o quilombismo – movimento pela liberdade, em que os escravos fugiam das condições da escravidão e se refugiavam em grupos em localidades de difícil acesso e formavam as comunidades quilombolas.

> Esses quilombos tinham vários tamanhos e se estruturavam de acordo com o seu número de habitantes. Os pequenos quilombos possuíam uma estrutura muito simples: eram grupos armados. As lideranças, por isto, surgiam no próprio ato da fuga e da sua organização. Os grandes, porém, já eram muito mais complexos. O de Palmares chegou a ter cerca de vinte mil habitantes e o de Campo Grande, em Minas Gerais, cerca de dez mil ou mais. Igual número tinha o de Ambrósio, também naquele Estado. (MOURA, 1987, p. 17-18)

[2] "Numa sociedade hierarquizada, onde este tipo de violência era uma instituição aceita por todos, o escravo não tinha outra saída a não ser aquelas que dessem a ele a oportunidade de conquistar, ainda que fosse por pouco tempo, um espaço de liberdade." (SILVA, 2005, p. 130)

A formação dessas comunidades quilombolas representou a resistência individual ou coletiva dos negros que se opuseram ao regime de escravidão a que foram submetidos. No entanto, as comunidades quilombolas não foram formadas apenas por negros escravos que resistiram à escravidão, pois juntavam-se a essas comunidades os negros libertos, índios, assim como pessoas brancas excluídas ou desintegradas socialmente. Por isso se afirma que as comunidades quilombolas representaram o lugar propício para a criação de uma "mestiçagem biológica e cultural" (REIS, 1996).

A historiografia da escravidão aponta que esse "agrupamento de negros" recebeu diversas nomenclaturas: mocambos, quilombos, caiambolas entre outros. Mas a definição quilombo passou a ser difundida após a definição feita pelo rei de Portugal, no ano de 1740, como "toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles" (SILVA, 2005, p. 167).

É importante destacar que os escravos, seja individual ou de forma coletiva, não se insurgiam contra o regime escravocrata apenas para conquistar a liberdade; lutavam também para manter a sua própria identidade cultural. Os escravos "ao reconstruírem a cultura africana nesta terra de branco, eles lutaram de forma resoluta por espaço político, contribuindo assim para minar pouco a pouco o poder escravista" (REIS, 1996, p. 34).

A resistência dos negros ao regime escravocrata sob as formas de quilombos foi intensamente perseguida pelos senhores de escravos, pelo Estado, assim como pela sociedade de modo geral. A escravidão não foi latente e branda; foi, na realidade, um sistema bastante perverso e violento. No âmbito do Direito, o que podemos observar é o recrudescimento de leis que puniam excessivamente os negros fugidos ou aquilombados como forma de evitar novas formações quilombolas e novos processos de "rebeldia" contra a ordem escravocrata.

Os meios de defesa da sociedade escravocrata estavam aliados a uma legislação rígida, repressiva e violenta contra os escravos e até mesmo a criação de milícias, capitães-do-mato e ao estabelecimento de todo um arsenal de instrumentos de tortura que fosse capaz de conter os negros "revoltosos"[3].

[3] Utiliza-se a categoria da época, pois aos negros que resistiam à escravidão eram considerados revoltosos e rebeldes, no entanto, sabemos que lutavam, antes de tudo, pelo seu resgate enquanto ser humano e por sua liberdade longe do cativeiro (MOURA, 1987).

A formação de quilombos era algo inerente à sociedade escravocrata. De acordo com Moura (1988, p. 103), onde houvesse escravidão certamente haveria a constituição de quilombos, eis que era uma forma de luta contra o sistema. Por isso o espaço dos quilombos era coletivo, pois recebia pessoas que precisavam se juntar a outras para sobreviver.

Os quilombos "constituíam um território de recriação da cultura e da forma de viver africana" (ANJOS, 2006, p. 49), visto que pessoas de diferentes culturas tinham de conviver juntas para garantir a sobrevivência do quilombo e esse "viver junto" numa população heterogênea permitiu a criação dos primeiros traços da cultura afro-brasileira. "A cartografia quilombola [...] revela que a um quilombo são associados sentimentos de resistência, comunidade, recriação, luta, África, grupo, ancestralidade, preservação, vida, descendência, raiz, união, harmonia, liberdade e força." (ANJOS, 2006, p. 51).

Por isso, esse levantamento histórico tão importante e pouco difundido no estudo da escravidão no Brasil permite compreender o quão dinâmico foi esse sistema e reafirma a tese de que os escravos não estavam inertes à sua própria sorte e que lutavam e perseguiam por melhores condições de vida, pois não aceitavam a sua condição enquanto "ser escravizado".

Com a promulgação da Lei 3.353, de 13 de maio de 1888, a princesa Isabel na regência do Império tornou extinta legalmente a escravidão no Brasil, "sem compensação ou indenização aos antigos senhores" (AZEVEDO, 1975, p. 75) pela perda de sua mão de obra. E sem qualquer investimento social que possibilitasse a inserção da população negra nessa nova sociedade de classes – marcada pelo trabalho assalariado – que estava se formando no País.

Daí a escolha por parte dos negros e demais aquilombados em continuar vivendo nas comunidades quilombolas, a cujos costumes, cultura e tradições já estavam habituados. Permanecer nos quilombos

> [...] tornou-se um imperativo de sobrevivência, visto que a Lei Áurea os deixou abandonados à própria sorte. Desprovidos de qualquer patrimônio, vivendo na mais absoluta miséria, os negros recusaram-se a conviver no mesmo espaço com aqueles que os consideravam inferiores e não os respeitavam na sua humanidade. Além disso, enfrentaram resistências e preconceitos de uma sociedade que desprezava sua cultura e sua visão de mundo. (SECRETARIA, 2005, p. 9)

Atualmente, os remanescentes de quilombos permanecem agrupados, alguns inclusive guardando resquícios arqueológicos e historiográficos. Permanecem juntos mantendo a tradição e a cultura herdada dos seus antepassados. Vivem num espírito de coletividade e são verdadeiros grupos autônomos, tanto social quanto politicamente organizados. As comunidades quilombolas existentes no Brasil hoje não se caracterizam mais como aquelas comunidades isoladas e que vivem em locais de difícil acesso – apesar de que em muitos casos ainda é assim –, mas são, sobretudo, comunidades reconhecidas pela manutenção de práticas de resistência, pela reprodução do modo de vida e pela manutenção do seu território – tão ameaçado, que se diga.

> As comunidades remanescentes de quilombos são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. É importante explicitar que, quando se fala em identidade étnica, trata-se de um processo de auto-identificação bastante dinâmico e não se reduz a elementos materiais ou traços biológicos distintivos, como cor da pele, por exemplo. (SECRETARIA, 2005, p. 9)

E ainda,

> A identidade étnica de um grupo é a base para sua organização, sua relação com os demais grupos e sua ação política. A maneira pela qual os grupos sociais definem a própria identidade é resultado de uma confluência de fatores, escolhidos por eles mesmos: de uma ancestralidade comum, formas de organização política e social, elementos lingüísticos e religiosos. (SECRETARIA, 2005, p. 9)

Estima-se que no Brasil existam atualmente 2.842 comunidades quilombolas, ou seja, remanescentes de quilombos (ANJOS, 2006, p. 7). Essas comunidades estão espalhadas por quase todo o território brasileiro, concentrando-se principalmente nas áreas rurais, mas também incorporadas às áreas periurbanas e urbanas do País.

Mesmo passado mais de um século da abolição legal da escravidão no Brasil, os remanescentes de quilombos ainda convivem com o preconceito racial, e muitos carregam na sua imagem a associação com o passado escravista. No entanto, cabe ressaltar que os remanescentes de quilombos constituem de fato a historicidade brasileira contemporânea e compõem, como muitos outros grupos sociais, a sociedade brasileira, que, cabe frisar, não é homogênea, pois se vive num país multirracial e multicultural!

As comunidades quilombolas contemporâneas têm enfrentado inúmeros desafios para a conservação de sua cultura e de sua própria estrutura, e o principal entrave político talvez seja a manutenção do seu território[4]. Atualmente, muitas comunidades remanescentes de quilombos lutam, inclusive na esfera judicial, para a preservação e pelo reconhecimento da comunidade quilombola.

No ano de 1997, o Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília (GIGA/UnB) realizou a primeira coleta de dados sobre a distribuição espacial das comunidades quilombolas em todo o território brasileiro. O projeto que se chamou Geografia Afro-brasileira teve a finalidade de localizar as comunidades por nome e por município, fazendo um mapeamento pelo território nacional. De acordo com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (SECRETARIA, 2005, p. 56), tal projeto foi um avanço em termos estatísticos e quantitativos, mas reconhece a carência de informações que ainda não é possível sistematizar[5].

Ter um território próprio para as comunidades quilombolas é condição imprescindível para a continuidade do grupo, assim como para a valorização da cultura. "A terra, o terreiro, não significam apenas uma dimensão física, mas antes de tudo é um espaço comum, ancestral, de todos que têm os registros da história, da experiência pessoal e coletiva do seu povo" (SECRETARIA, 2005, p. 49), onde é possível externalizar de forma intergeracional as experiências do passado e as vivências no presente.

É possível afirmar, portanto, que uma das principais barreiras enfrentadas pelos remanescentes de quilombo seja hoje a manutenção dos seus territórios e a titulação das terras que ocupam.

---

[4] De acordo com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SECRETARIA, 2005, p. 52), "entre as principais estruturas sócio-históricas-territoriais de formação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas destacam-se: ocupação de fazendas falidas ou abandonadas; compra de propriedades por escravos alforriados; doações de terras para ex-escravos por proprietários de fazendas; pagamento por prestação de serviços em guerras oficiais; terrenos de ordem religiosa deixados para ex-escravos; ocupações de terras do litoral brasileiro sob controle da Marinha do Brasil; extensões de terrenos da União não devidamente cadastrados, que constituem o pano de fundo dos conflitos para demarcação e regularização fundiária dos territórios no atual momento histórico do Brasil".

[5] Via de regra, fica difícil catalogar se determinada comunidade é remanescente de quilombo ou não, principalmente porque os órgãos encarregados dessa tarefa são despreparados para lidar com o assunto, e essa justificativa têm prejudicado em muito as comunidades quilombolas que lutam pelo reconhecimento e titulação de suas terras.

3 A QUESTÃO DA TERRA: TITULAÇÃO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como se viu, a constituição dos territórios quilombolas no Brasil foi realizada durante o período escravocrata principalmente por negros que se insurgiam contra essa forma de exploração e servidão. Atualmente, pode-se dizer que esses territórios são ocupados por remanescentes de quilombos, verdadeiros grupos étnicos que se ligam por uma identidade comum, tem cultura própria e se organizam de forma coletiva em âmbito social, político e econômico. As comunidades remanescentes de quilombo mantêm as tradições dos seus antepassados de forma que sua cultura permanece viva, atravessando gerações.

Na antiga Lei de Terras do Brasil, datada de 1850, os africanos e seus descendentes não se enquadravam como brasileiros, sendo apenas categorizados como libertos e isso implicava diretamente a dificuldade de acesso à terra, ou seja, "mesmo que tivessem comprado, herdado ou recebido terras em doação, eram freqüentemente expulsos dos territórios escolhidos para viver" (ANJOS, 2006, p. 62). Por isso, para as comunidades remanescentes de quilombo, o território é sagrado e constitui um espaço comunitário, em que é preciso lutar para mantê-lo, exatamente como faziam seus antepassados.

Da antiga Lei de Terras de 1850 até os dias atuais, o Direito brasileiro conquistou alguns avanços significativos, mais exatamente nos últimos vinte anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. A atual Carta Política é representativa da volta da democratização ao País e assinala um período de profundas transformações sociais.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1987 foram realizados mediante intensa participação da sociedade civil organizada. Os movimentos negros colocaram em pauta as suas principais reivindicações, dentre as quais se destacam: denunciar o racismo e a discriminação racial pelo qual sofrem os negros no País; denunciar a democracia racial como um mito e como forma de impedir o investimento em políticas públicas de ações afirmativas na luta antirracista; resgatar a cultura afro-brasileira por meio do reconhecimento das identidades, da valorização e da diversidade de uma sociedade multirracial e multicultural (GUIMARÃES, 2002).

Atualmente, ao se analisar o contexto histórico-social do negro no Brasil, é possível compreender que somente com a promulgação da atual Carta Política em 1988 os remanescentes de quilombos puderam ser iden-

tificados enquanto tais, e pôde-se igualmente perceber que eles compõem uma parcela significativa da população brasileira. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal/1988 estabelece: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

É a partir do texto constitucional que emerge pela primeira vez a expressão "remanescentes de quilombos" o que significa dizer que

> A demanda social, para abranger uma diversidade de situações particulares das comunidades afro-brasileiras rurais, recebeu uma interpretação restritiva, como se a matriz cultural estivesse cristalizada e em processo de desaparecimento. Foi incorporada a noção de remanescente como uma instância territorial que não mais existe e, de quilombo como uma unidade espacial hermética e estática. (ANJOS, 2006, p. 62)

> Os Remanescentes dos Quilombos são populações tradicionais que, historicamente mantêm um modo de vida diferenciado dos demais grupos sociais e, são baseados essencialmente na cooperação social e na ligação intrínseca com a natureza, preservando uma relação de interação e respeito com os ciclos da natureza e, sobretudo, com o território que guarda as reminiscências de seus ancestrais. (SILVA; GOULART, 2008, p. 8)

Além do artigo 68 da ADCT/88 a Constituição Federal também aponta dois artigos importantes em seu texto, 215 e 216, conforme segue:

> **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
>
> **§ 1º** O Estado promoverá as manifestações das culturas populares indígenas e **afro-brasileiras** e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
>
> [...]
>
> **§ 3º** A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:
>
> [...]
>
> V **- Valorização da diversidade étnica e regional**. (Grifo nosso.)

E também:

> **Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial** tombado individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, **à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:
>
> [...]
>
> III – os modos de criar, fazer e viver;
>
> **§ 1º** O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventário, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.
>
> [...]
>
> **§ 4º** Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.
>
> **§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos**. (Grifo nosso.)

Conforme se depreende da leitura dos dispositivos citados, está expressa no texto constitucional a garantia de titulação das terras aos remanescentes de comunidades quilombolas como forma de manter a cultura afro-brasileira e assegurar a valorização da diversidade étnica e cultural que compõe a sociedade brasileira. O texto constitucional reconhece que a população brasileira é composta por diferentes grupos sociais e que é preciso respeito às particularidades sociais de cada grupo. Configura-se, assim, um modelo de Estado que reconhece as múltiplas identidades culturais e raciais.

> Não se trata de preservar apenas o respeito à norma, aos valores dominantes, às dominações sociais, mas também à resistência, à diversidade. As diversas interpretações da cultura material do quilombo devem ser explicitadas nas exposições, seja em museus, seja em livros ou outros meios de divulgação. Uma política de patrimônio pluralista começa e termina com a diversidade, que inclui e liberta. (FUNARI; CARVALHO, 2005, p. 44)

O texto constitucional, portanto é representativo da demanda histórica de luta dos movimentos negros que colocaram no debate nacional o

direito à alteridade, "isto é, o respeito pela sua especificidade étnico-cultural" (COLAÇO, 2003, p. 75-98), assegurando o reconhecimento e a titulação das terras para as comunidades remanescentes de quilombos.

> [...] mas apesar desta ação e das disposições constitucionais é possível constatar que as comunidades descendentes de quilombos no Brasil têm recebido tratamento fragmentário, o que compromete a definição de uma política para o equacionamento dos seus problemas fundamentais, ou seja, seu reconhecimento no sistema brasileiro e a demarcação e titulação dos territórios ocupados. (ANJOS, 2006, p. 62)

A dificuldade está em dar efetivação aos dispositivos constitucionais. Embora a Constituição Federal de 1988 propicie alguns avanços, ela vive momentos de crise suscitados principalmente na década de 1990, "quando forças conservadoras da elite nacional – apoiadas na onda neoliberal de prevalência absoluta do mercado e nas mudanças mundiais configuradas pela globalização da economia – desencadearam ações privatistas/reformistas" (WOLKMER, 2008, p. 146) enfraquecendo a seara dos direitos de cidadania, pois

> [...] a falta de tradição verdadeiramente democrática nos liames do que se convencionou chamar de 'liberalismo burguês' fez com que inexistisse – na evolução das instituições jurídicas do país – a consolidação e a constância de um Constitucionalismo de base popular-burguesa, pois, tanto o político quanto o social foram sempre construções momentâneas e inacabadas de facções societárias expressas nas oligarquias agrárias. [...] o Constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser, na trajetória de nosso republicanismo, o contínuo produto da 'conciliação-compromisso' entre o patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador. (WOLKMER, 2008, p. 148)

O que se pretende com essa crítica à atual Constituição é denunciar que se encontra no estudo do Direito atual enormes dificuldades de implementá-la e torná-la legalmente efetiva. Mas se reconhece a importância histórica e os avanços já trazidos nesse texto desde a sua promulgação.

Os estudos recentes em direito constitucional apontam para uma nova teoria neoconstitucional ou pós-positivista, que pretende adequar o campo de incidência das normas (aí compreendidas entre regras e princípios) às rea-

lidades sociais. É o Direito deixando a antiga roupagem jurídica liberal para atender às reais necessidades da sociedade mediante a criação de modernos mecanismos jurídicos destinados à satisfação real desses interesses[6].

Os aportes teóricos da teoria neoconstitucional pretendem aproximar o direito da realidade social vivenciada pelos brasileiros. Nessa senda, a Constituição Federal de 1988 avança muito quando reconhece que as comunidades remanescentes de quilombos devem ser vistas enquanto tais e terem seu território preservado, sendo-lhes garantidos os respectivos títulos. Os remanescentes de quilombos, reconhecidos como novos sujeitos de direitos fazem parte da composição étnica do País e precisam de ampla concretização dos seus direitos fundamentais.

A história social de formação do Estado brasileiro, desde o período colonial, revela as profundas desigualdades sociais vividas entre o seu povo. De outro modo, o Direito sempre esteve a serviço (e ainda está), e sempre foi elaborado por uma elite social burguesa sedenta de poder. A produção normativa teve como uma de suas funções o exercício do controle social sobre as classes menos favorecidas, escamoteada por interesses políticos e econômicos.

Por isso, a atual Carta Política, mesmo revestida desses velhos interesses, ainda assim representa um avanço enquanto instrumento normativo para a garantia de direitos, além de criar mecanismos que abrem perspectivas para a transformação da sociedade atual.

É no reconhecimento de uma sociedade pluralista que o Direito atual se obriga a normatizar as relações sociais, não mais com a velha concepção de seguir unicamente a norma genérica e abstrata para todos os conflitos, mas com uma nova forma de encará-los na sua singularidade. Deve-se pensar o Direito como instrumental de luta e mobilização social para a melhora na condição de vida de muitos brasileiros, incluindo aí as comunidades remanescentes de quilombos, mesmo que para isso tenha-se que buscar alternativas que não aquelas editadas pelas regras jurídicas.

É na realidade brasileira que se manifestam as profundas desigualdades sociais e raciais entre os diversos grupos que compõem a nossa sociedade, e com isso "adquire-se a certeza de que devem ser tomadas me-

[6] "A promulgação da Constituição Federal de 1988 propiciou a criação de uma nova sociedade política, assim como alargou o âmbito da proteção dos direitos sociais, tais como o direito à educação, à cultura, ao trabalho, ao lazer, à assistência aos desamparados, à defesa do meio ambiente, da família, da criança e do adolescente, o acesso à justiça, e outros." (VERONESE; SILVA, 1998, p. 31)

didas voltadas para sua reversão. Essas medidas, chamadas ações afirmativas, cada vez mais aparecem no debate político e intelectual brasileiro" (VIEIRA, 2003, p. 86) como alternativa de mudança frente a essa situação, além de promover um equilíbrio social entre os grupos. Em relação à população negra, as ações afirmativas vão mais além, pois têm como principal função assegurar a igualdade racial e a valorização da diversidade étnico-racial.

4 A TITULAÇÃO DE TERRAS AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS: AVANÇOS E DESAFIOS FUTUROS

Passados 121 anos da abolição legal da escravidão no Brasil, pode-se dizer concretamente que somente no início deste novo século as medidas emergenciais de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação racial começaram a ser discutidas na esfera governamental, principalmente no campo das políticas públicas.

A participação do Brasil na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban na África do Sul, no ano de 2001, permitiu que o País ingressasse pela primeira vez na agenda mundial de igualdade racial.

Em 21 de março de 2003, por meio da Medida Provisória 111, que foi convertida na Lei 10.678, de 23 de maio de 2003, o Governo Federal criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com *status* de ministério. "A Seppir é um órgão de assessoramento direto e imediato ao presidente da República na coordenação de políticas para proteção dos direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, vítimas de discriminação e demais formas de intolerância" (SECRETARIA, 2005, p. 6).

A SEPPIR tem a função de articular, formular e coordenar políticas públicas em âmbito nacional para promover a igualdade racial no Brasil. Em 20 de novembro do mesmo ano foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, por meio do Decreto 4.886, que traça as diretrizes para a indicação de programas e ações governamentais para a redução das desigualdades raciais no Brasil.

No ano de 2004 foi criado o Programa Brasil Quilombola, cuja finalidade primordial é coordenar as ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombos. O Programa Brasil Quilombola pres-

cinde também do apoio e da participação da sociedade civil. O Programa é coordenado pela SEPPIR, através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

> Embora seja uma política do Governo Federal, o Programa mantém uma interlocução permanente com os entes federativos e as representações dos órgãos federais nos estados, a exemplo do Incra, Ibama, Delegacias Regionais do Trabalho, Funasa, entre outros, no intuito de descentralizar e agilizar as respostas do governo para as comunidades remanescentes de quilombos. Os governos municipais têm, neste contexto, uma função singular por se responsabilizarem, em última instância, pela execução da política em cada localidade. (SECRETARIA, 2005, p. 13)

Por isso, o Programa Brasil Quilombola prevê dentre as suas estratégias de ação, desenvolver quatro eixos para o delineamento das políticas que devem ser desenvolvidas junto às comunidades remanescentes de quilombo, quais sejam: 1) **regularização fundiária** – resolver os conflitos sobre a emissão dos títulos de posse das terras como forma de assegurar a reprodução física, social e cultural de cada comunidade; 2) **Infraestrutura e serviços** – prevê a destinação de recursos para que sejam feitas obras para a melhoria da qualidade de vida das comunidades remanescentes de quilombos, na medida de suas necessidades; 3) **Desenvolvimento econômico e social** – prevê que seja estabelecido nas comunidades remanescentes de quilombo um modelo de desenvolvimento sustentável, que vise à sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política; 4) **Controle e participação social** – visa estimular a participação dos quilombolas nos fóruns de debates nacionais sobre políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, promovendo a integração e o monitoramento das atividades que vêm sendo desenvolvidas pelo Governo Federal em todo território nacional.

Como forma de garantir a executoriedade do Programa Brasil Quilombola, foi instituído um grupo de trabalho interministerial que deverá indicar as ações necessárias para a garantia dos direitos sociais e de regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombo.

Portanto, a alternativa para dar efetividade aos dispositivos constitucionais já citados, incluindo o artigo 68 da ADCT/88, que assegura a regularização e os respectivos títulos de posse das terras aos remanescentes de quilombos, foi consubstanciada na edição do Decreto 4.887 no dia 20

de novembro de 2003 em consonância com a criação do Programa Brasil Quilombola no ano seguinte.

O Decreto 4.887/03 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas de que trata o artigo 68 da ADCT/88. De acordo com esse Decreto, serão considerados remanescentes de comunidades quilombolas os grupos étnico-raciais, que conforme critérios de autoatribuição sejam definidos enquanto tais, levando em consideração sua trajetória histórica própria, relações territoriais específicas, desde que haja presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (art. 2º).

A partir da edição do Decreto 4.887 em 2003, o Governo Federal deu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a condução oficial de todos os processos de demarcação e titulação de terras referentes às comunidades remanescentes de quilombo, conforme depreende a redação do artigo 3º:

> **Art. 3º** Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária – Incra, **a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos**, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
>
> [...]
>
> **§ 2º** Para os fins deste Decreto, o Incra poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.
>
> **§ 3º** O procedimento administrativo será iniciado pelo Incra ou por requerimento de qualquer interessado.
>
> **§ 4º** A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento. (Grifo nosso.)

Pretendeu-se criar mecanismos jurídicos específicos para a titulação e demarcação de terras referente ao território pertencente às comunidades remanescentes de quilombos. Ao editar o Decreto 4.887 em 2003 como complemento ao artigo 68 da ADCT/88, permitiu-se que os dispositivos

constitucionais não se constituíssem letra morta, e que fossem passíveis de aplicação e efetivação. Ao mesmo tempo, a indicação do Incra como órgão responsável pela condução de todos os processos envolvendo a demarcação e a titulação de terras às comunidades remanescentes de quilombo representou um grande avanço, pois garantiu celeridade processual nesses procedimentos.

Em 24 de março de 2004, o Incra editou a Instrução Normativa 16, que dispõe:

> **Art. 4º** Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação de seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Observa-se, portanto, que toda legislação, constitucional e infraconstitucional normatizam como devem ser os procedimentos para o reconhecimento e para a titulação e demarcação das terras aos remanescentes de comunidades quilombolas. Reconhecem a diversidade étnico-racial e cultural que compõe a sociedade brasileira. No entanto, em termos práticos, pode-se perceber apenas o avanço da legislação, mas que enfrenta muitos obstáculos no seu campo de incidência e materialização.

Os maiores desafios enfrentados pelos remanescentes de comunidades quilombolas é o reconhecimento enquanto tal e a garantia de acesso aos respectivos títulos dos seus territórios. Há múltiplas causas que dão conta de explicitar isso, principalmente no que se refere ao aspecto econômico. Muitas vezes, a disputa de terras ocorre entre as comunidades remanescentes de quilombos com fazendeiros, que alegam que darão maior produtividade à terra, garantia de emprego e desenvolvimento econômico para a região. Nesse embate, geralmente os remanescentes saem perdendo e acabam desempossados do território, em clara manifestação de desrespeito às suas tradições culturais.

Por isso o cerne do texto está em responder, conforme indaga Brito (2008, p. 41-57), se "a prática da tolerância, o respeito à diversidade, o apreço à diferença, a possibilidade de construção de um Estado democrático pluriétnico, não passam de visões utópicas?" E ainda "Repensar o

Estado em um novo arranjo institucional que respeite a diversidade étnica seria demais distante da possibilidade humana?".

É necessário analisar como, em termos práticos, permitir-se-á a autodeterminação dos povos que convivem num mesmo território, num mesmo espaço, já reconhecido como não homogêneo, e ainda, como o Estado conseguirá atender satisfatoriamente a esses anseios.

A humanidade está constantemente em luta com dois processos contraditórios; o primeiro visa manter a unificação, enquanto o segundo visa manter ou restabelecer a diversificação. E isso se percebe no estudo sobre os aspectos multiculturais de cada Estado, pois há sempre a prerrogativa de manter uma sociedade homogênea. O próprio Direito enquanto ramo jurídico, em pleno século XX, é que começa a dar sinais da necessidade de normatizar relações plurais, a reconhecer a diversidade num mesmo povo, num mesmo território. E como dar conta de tamanhas diferenças sociais e culturais? (LÉVI-STRAUSS, 1952).

Passa-se a reconhecer que as sociedades, principalmente as colonizadas, não são homogêneas, são multiculturais; "é necessário combater uma visão legalista do direito e desenvolver estudos críticos sobre a legalidade, dando um importante valor para o papel da cultura e história" (SIERRA; CHENAUT, 2002). Não mais é possível hoje estudar o Direito dissociado da realidade social que lhe empresta conteúdo. Por isso a leitura do Direito deve ser interdisciplinar e abrir espaço para outras áreas do conhecimento, tais como a Sociologia, a História e a Antropologia. Assim,

> [...] a pesquisa antropológica, que não é de forma alguma, como podemos notar, uma atividade de luxo, sem nunca se substituir aos projetos e às decisões dos próprios atores sociais, tem hoje como vocação maior a de propor não soluções mas instrumentos de investigação que poderão ser utilizados em especial para reagir ao choque da aculturação, isto é, ao risco de um desenvolvimento conflituoso levando à violência negadora das particularidades econômicas, sociais, culturais de um povo. (LAPLATINE, 1988, p. 31)

Para Villoro (2002, p. 213-233), a autodeterminação implica o direito de decidir a sua própria forma de governo. Em relação às comunidades remanescentes de quilombos, percebe-se que elas atendem a essa peculiaridade, pois têm como característica a organização social, política e econômicas próprias. É indispensável, ainda responder como a ideia

de um Estado homogêneo, que mantenha uma ordem legislativa uniforme para todos conseguirá solucionar conflitos de ordem multicultural? Simplesmente não conseguirá? É urgente o reconhecimento da necessidade de um Estado plural e multicultural, pois só esse consegue respeitar todos os sistemas jurídicos.

> O pluralismo jurídico como corrente da antropologia jurídica surge nas décadas de 70 e 80, quando cientistas sociais consideram importante pensar sobre as implicações sociais e políticas da pluralidade de ordens jurídicas existentes na sociedade. (SIERRA; CHENAUT, 2002, p. 164)[7]

Aparício (2008) aponta em seu trabalho que o papel da antropologia jurídica atualmente deve servir como "aporte para o diálogo do direito com a realidade política e social da multiplicidade cultural e étnica, a fim de que, compreendendo melhor o processo dinâmico das identidades culturais contemporâneas, possa caminhar rumo a um novo paradigma pluralista".

Por isso, e em conformidade com as novas diretrizes do governo sobre o assunto, Santos (2006, p. 194) afirma que "uma política de igualdade centrada na redistribuição social da riqueza não pode ser conduzida com sucesso sem uma política de reconhecimento da diferença racial, étnica, cultural ou sexual, e vice-versa".

> O Estado deve garantir o direito à igualdade, que implica o direito à diferença. Os direitos dos povos não devem ser opostos aos direitos individuais: o cidadão é sujeito de direitos individuais, independentemente das diferenças sociais ou culturais. (COLAÇO, 2003, p. 75-98)

E isso implica conhecer a situação de desigualdade com que convivem os diferentes grupos sociais no País. É imprescindível buscar alternativas, principalmente por meio de políticas públicas, com ações em conjunto entre entidades governamentais e não governamentais para uma mudança

---

7 Para as autoras: "As novas conjunturas mundiais de reorganização dos estados nacionais, emergência dos fenômenos étnicos, as migrações transnacionais, os efeitos da globalização, a luta por direitos humanos e democracia são juntamente alguns dos fenômenos que propiciam o surgimento de novos temas de investigação, e com eles novos debates teóricos para compreender o papel da lei na cultura e nos cenários locais e globais." (SIERRA; CHENAUT, 2002, p. 164)

efetiva frente a essas questões que norteiam as comunidades remanescentes de quilombo. Esse novo ideal de sociedade que se pretende construir deve atingir os grupos sociais negros, no sentido da valorização da sua cultura e da sua identidade e no respeito pelas diferenças.

5 CONCLUSÃO

Esse breve estudo acerca das comunidades remanescentes de quilombo permitiu perceber o quanto ainda são frágeis as relações raciais e multiculturais no País. As comunidades remanescentes de quilombo ainda mantêm o principal aspecto marcante que traça o perfil de uma comunidade quilombola: a luta, o processo de resistência.

As comunidades quilombolas surgiram no País durante o período escravocrata e representaram um movimento de maior resistência à escravidão. Passados 121 anos da abolição legal da escravatura no Brasil, ainda se percebe uma sociedade que mantém traços de um pensamento racista e de inferioridade racial em relação à população negra. Não se conseguiu romper definitivamente com o imaginário social da ordem escravocrata em relação ao branco e o negro, ou a configuração imaginária entre a casa-grande e a senzala, daquele que manda e é obedecido, para este que serve e obedece.

Atualmente, as comunidades remanescentes de quilombo enfrentam uma luta diária pelo reconhecimento enquanto populações tradicionais e pela constante luta para permanência em seu território.

Somente após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 foi possível reconhecer as comunidades remanescentes de quilombos enquanto tais e garantir o título dos seus territórios como forma de manter a diversidade étnico-racial e a valorização da cultura afro-brasileira materializadas no cotidiano das comunidades remanescentes de quilombos.

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi regulamentado pelo Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, assinalando um avanço normativo para a garantia de titulação as terras pertencentes aos remanescentes de quilombo.

Mas o reconhecimento de uma sociedade plural e multirracial não prescinde apenas do avanço legislativo. O Estado precisa também criar condições, principalmente no campo das políticas públicas, para assegurar o respeito à diversidade étnico-racial que compõe a população brasileira.

Atualmente há emergência de um Estado democrático plural, assim como de um pluralismo jurídico verdadeiramente atuante. O modelo tradicional-ocidental de conduzir as relações jurídicas no Brasil vem de um modelo importado, que prega a homogeneidade entre os povos no mesmo território.

Muitos estudos atuais que trabalham com Estados colonizados, como é o caso do Brasil, vêm se mobilizando para alterar as velhas estruturas que dão base ao direito vigente num processo de descolonização. O monismo jurídico não serve mais, como nunca serviu, como modelo para atender às reais necessidades sociais. É preciso o reconhecimento de uma sociedade multicultural e multirracial e a consciência de que o Direito deve normatizar esses tipos de relações.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Quilombolas:* tradições e cultura da resistência. São Paulo: Denise Carvalho, 2006.

APARÍCIO, Adriana Biller. Novos atores e movimentos étnicos culturais: Antropologia Jurídica na rota das identidades. In: COLAÇO, Thais Luzia (Org.). *Elementos de Antropologia Jurídica.* Florianópolis: Conceito, 2008. p. 75-91.

AZEVEDO, Thales. *Democracia Racial:* ideologia e realidade. Petrópolis: Vozes, 1975.

BRITO, Antonio. Estado Nacional, etnicidade e autodeterminação. In: COLAÇO, Thais Luzia (Org.). *Elementos de Antropologia Jurídica.* Florianópolis: Conceito, 2008. p. 41-57.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional*: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

COLAÇO, Thais Luzia. Os "novos" direitos indígenas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Os "novos" direitos no Brasil:* natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 75-98.

FUNARI, Pedro Paulo A.; CARVALHO, Aline Vieira de. O patrimônio em uma perspectiva crítica: o caso do Quilombo dos Palmares. *Diálogos*, DHI/PPH/UEM, v. 9, n. 1, p. 33-47, 2005.

GORENDER, Jacob. *A escravidão reabilitada.* São Paulo: Ática, 1991.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Classes, Raça e Democracia.* São Paulo: 34, 2002.

LAPLATINE, François. *Aprender Antropologia.* Tradução de Marie-Agnès Chauvel. São Paulo: Braziliense, 1988.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e história*. São Paulo: Martins Fontes, 1952.

LIBBY, Douglas Cole; PAIVA, Eduardo França. *A escravidão no Brasil*: relações sociais, acordos e conflitos. São Paulo: Moderna, 2000.

MOURA, Clóvis. *Os quilombos e a rebelião negra.* 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Tudo é História).

______. *Rebeliões da senzala.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

REIS, João José. Uma história de liberdade. In: GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José (Orgs.). *Liberdade por um fio.* São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo:* para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. v. 4. (Col. Para um novo senso comum)

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. *Programa Brasil Quilombola.* Brasília, 2005.

SIERRA, María Tereza; CHENAUT, Victoria. Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas. In: KROTZ, Esteban (Ed.). *Antropología Jurídica:* perspectivas socioculturales en el estudio del derecho. México: Anthropos Editorial, 2002.

SILVA, Djalma Antônio da. *O passeio dos quilombolas e a formação do quilombo urbano.* Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2005.

SILVA, Louvani de Fátima Sebastião da; GOULART, Elisangela de Fátima Motta. *A sobreposição territorial de Parque Nacional em terras de remanescentes de quilombo e a efetivação do art. 68 da ADCT/88:* um exame do caso comunidade São Roque – Pedra Branca, município de Praia Grande/SC. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E PLURALISMO JURÍDICO, 1., 20-22 de agosto de 2008. *Anais*... Florianópolis: UFSC, 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Moacyr Motta da. *A tutela Jurisdicional dos Direitos da Criança e do Adolescente.* São Paulo: LTr, 1998.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. Políticas de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: SILVA, Petronilha

Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto. *Educação e Ações Afirmativas:* entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

VILLORO, Luis. Multiculturalismo y derecho. In: KROTZ, Esteban (Ed.). *Antropología Jurídica:* perspectivas socioculturales en el estudio del derecho. Anthropos Editorial, 2002. p. 213-233.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil.* 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PATRIMÔNIO CULTURAL E IMPACTO AMBIENTAL NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Carlos Eduardo Caldarelli
Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais (CPDOC-FGV). Especialista (MBA) em Gestão e Tecnologia Ambientais (Poli-USP). Sociólogo. Advogado. Diretor da Scientia Consultoria Científica Ltda.

Solange B. Caldarelli
Doutora em Ciências Humanas (FFLCH-USP). Arqueóloga. Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (FFLCH-USP). Diretora da Scientia Consultoria Científica Ltda.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata das vicissitudes recentes pelas quais a transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do patrimônio cultural brasileiro tem passado. Essa transversalidade tem se concentrado no licenciamento ambiental.

Tratando-se de matéria relacionada a governo, a transversalidade tem sido entendida como um modo de condução de políticas públicas que é adequado a tarefas que "não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais" (SERRA, 2005, p. 3, trad. dos autores).

Logo, a transversalidade pressupõe a "criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia" (IPEA, 2009, p. 780).

Uma formulação recente do ponto de vista avesso à transversalidade aqui focada, exposta em termos claros e de modo sucinto e direto, mostra-se na manifestação de Rinaldo César Mancin, diretor de assuntos ambien-

tais do Instituto Brasileiro de Mineração, em reportagem do jornal "Valor Econômico":

> O licenciamento ambiental se tornou imprevisível, pois para cada item citado é necessária a autorização de um órgão diferente do governo", diz Mancin, do Ibram. "Um único projeto pode envolver a Funai, caso este esteja próximo a terras indígenas; **envolver o Iphan, caso tenha resquícios antropológicos**; ou ainda o ICMBio, se for preciso mexer em cavernas."
>
> "Isso confirma minha tese da complexidade do licenciamento, **que foi pensado para atender requisitos ambientais** e hoje incorporou outros temas no processo", afirma Mancin. (Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/3780936/licenciamento-e-tema-polemico>. Acesso em: 12 jun. 2015. Grifos nossos.)

Esse ponto de vista, na visão de Kátia Abreu (2013), atual ministra da agricultura, pecuária e abastecimento, decorre da edição da, hoje revogada, Portaria Interministerial 419, de 26 de outubro de 2011[1]:

> Quando tudo parece já ter sido visto, eis que uma inovação, surpreendente, surge. Pior ainda, as palavras perdem o seu significado original, por virem a significar algo diferente do que pretendiam dizer.
>
> Em situações normais, licenciamento ambiental significa uma série de condicionantes que concerne à instalação de atividade ou empreendimento **em função de eventuais danos ambientais**, seguidos, se for o caso, de medidas corretivas. Estaríamos, então, diante de uma conciliação necessária, entre, por exemplo, obras de infraestrutura e preservação da natureza.
>
> Até aí não teríamos nenhuma dificuldade de compreensão. Ocorre que a Portaria Interministerial MMA MJ MINC e MS nº 419, de 26 de outubro de 2011, alterou completamente os termos da questão.

[1] A Portaria Interministerial 419/2011 trazia, em seu Anexo III-D, um termo de referência específico do IPHAN, complementar aos emitidos pelo Ibama, para ser utilizado nos licenciamentos ambientais de competência federal, exigindo que os diagnósticos socioeconômicos dos estudos ambientais ligados ao licenciamento ambiental deviam conter estudos relativos aos bens culturais de natureza material (arqueológicos, arquitetônicos, urbanísticos, rurais, paisagísticos, ferroviários, móveis e integrados) e imaterial (saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares) existentes nas áreas de influência direta da atividade ou empreendimento em estudo. A Portaria exigia, ainda, que, em complementação ao diagnóstico, independentemente da especificidade dos bens culturais a serem considerados nestes estudos, sejam eles protegidos ou não, fossem avaliados os impactos resultantes da implantação do empreendimento sobre aqueles bens e que, tendo em vista os eventuais impactos detectados, fossem indicadas as medidas de mitigação e corretivas a serem adotadas pelos responsáveis pelas atividades ou empreendimentos, bem como fossem previstos programas de acompanhamento e monitoramento dessas medidas.

> Desde essa data, "licenciamento ambiental" quer dizer 'licenciamento ambiental, indígena, quilombola, **cultural** e de saúde'.
>
> Logo, um empreendedor, público ou privado, necessita da obtenção de uma nova forma de "licenciamento ambiental" para a realização de uma obra, tendo de passar por vários órgãos do Estado. (ABREU, 2013. Grifos nossos.)

Nessa ótica, a transversalidade em exame neste escrito passa por uma definição de "ambiente", na qual este é concebido com o auxílio de um tropo que, para quem entende "ambiente" mais extensivamente do que aparece nos trechos citados acima, resulta na redução de "ambiente" a algo que exclui, entre outros, os bens culturais e, ao menos na formulação de Kátia Abreu, é igual à "natureza".

Posta nesses termos, a questão que será examinada adiante, neste artigo, giraria fundamentalmente em torno do campo semântico abrangido pela palavra "ambiente", cujo significado jamais seria estabelecido de uma vez por todas pelo resultado final de um hipotético embate, entretido à maneira como Platão figura os que se ferem entre os que estão de costas para a entrada da caverna, opondo os partidários de uma definição mais ampla de "ambiente" aos que defendem uma versão mais restrita para o termo.

Nessa hipótese, esse significado só poderia ser fixado miticamente, sendo, enfim, vislumbrada a realidade fulgurante fora da caverna e chegando-se à unanimidade acerca de como deve ser – se é que deve ser de algum modo – a transversalidade em tela aqui, por simples dedução.

No entendimento aqui esposado, qualquer procedimento de licenciamento ambiental, longe de depender de uma definição prévia de "ambiente", seja como "natureza" seja como outra coisa qualquer, deve estribar-se, antes, na noção de impacto ambiental, que, ao contrário de pretender designar peremptoriamente alguma coisa específica, aponta para que se afirme e descreva uma relação: a relação que junge ações oriundas de atividades a seus efeitos positivos ou negativos. No presente texto, portanto, entende-se que "ambiente", em cada procedimento de licenciamento ambiental, deve extrair o seu significado da presença e, sendo esta última constatada, da abrangência espacial dessa relação, vale dizer, das conclusões da avaliação de impacto ambiental então levada a efeito.

Paralelamente às controvérsias acerca do significado de "ambiente", as invectivas que acusam o licenciamento ambiental de ser lento, caro e despropositado têm corroborado o ponto de vista avesso à transversali-

dade entre o impacto ambiental de atividades e a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Sob o subtítulo "Governo quer reduzir o poder da Funai, do Iphan e da Fundação Palmares para dar maior agilidade à emissão de licenças ambientais", o jornal "O Estado de S. Paulo", de 3 de agosto de 2014, trouxe o seguinte:

> Na prática, a intenção do governo é reduzir o poder de atuação de outros órgãos que participam dos processos de licenciamento ambiental: a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Fundação Palmares, ligada ao Ministério da Cultura e que é voltada para as comunidades afrobrasileiras. Uma portaria com as novas regras deverá será publicada nos próximos dias. Nela, o governo vai definir mais claramente quando e como esses órgãos serão consultados, e quais serão os critérios de consulta a cada um [...].
>
> A demanda gerada por projetos de infraestrutura em todo o País transformou o licenciamento ambiental no principal argumento usado pelo setor privado para justificar os atrasos em obras.
>
> Em alguns casos, esses atrasos podem levar anos, num momento em que a infraestrutura deficiente é cada vez mais apontada como um dos principais entraves ao crescimento do País. Os empresários também acusam o governo de incluir no licenciamento obrigações sociais que deveriam ser atendidas pelo poder público, e não pelas empresas. (BORGES, 2014).

Na sequência dessa mesma reportagem, a então e atual ministra do meio ambiente, Izabella Teixeira, indagada acerca do assunto, apresentava a recepção favorável do governo a essas invectivas:

> Izabella Teixeira admite a "socialização" do processo, mas afirma que a tendência é de que essa relação diminua. "O licenciamento não é a 'Geni' das obras públicas, mas também não pode ser a cereja do bolo. Ele é apenas um instrumento de caráter preventivo e é dessa forma que deve ser tratado", afirma.
>
> As mudanças estudadas pelo Ministério do Meio Ambiente, diz a ministra, pretendem evitar situações como a verificada no processo de licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, em construção no Rio Xingu, no Pará.
>
> "Eu não consigo entender como um estudo de impacto ambiental pode ter 35 mil páginas, como acontece no caso de Belo Monte. Não dá para ser assim, tem algo errado nisso, e que precisa mudar", disse Izabella. (BORGES, 2014)

Menos de um ano depois da publicação dessa reportagem, tendo, portanto, o tumultuado período eleitoral de 2014 de permeio, eram editadas, em 24 e 25 de março de 2015, respectivamente, a Portaria Interministerial 60/15 e a Instrução Normativa 1/15, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A parcela mais substancial do presente artigo é dedicada ao exame dos efeitos da edição dessas normas sobre a transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

2 SABERES, FAZERES, CELEBRAÇÕES, FORMAS DE EXPRESSÃO E LUGARES

Considerem-se, antes do mais, os seguintes fatos:

Na área de influência da UHE Belo Monte, atualmente em construção no estado do Pará, existem comunidades já antigas, onde ocorrem celebrações tradicionais. Foi esse o caso da comunidade de Santo Antônio, na qual ocorriam a festa e a procissão de Santo Antônio, que era o santo que dava nome à comunidade.

Devido a ter sido planejada a construção de estruturas da UHE Belo Monte no local do povoado habitado pelos moradores da comunidade de Santo Antônio, esta última foi desfeita, indenizando-se os seus membros, que se dispersaram. Com essa dispersão, perderam-se tanto a festa quanto a procissão de Santo Antônio que ali acontecia. As Figuras 1, 2, 3 e 4 mostram, respectivamente, a própria comunidade de Santo Antônio, tal como era antes da sua dissolução; detalhes da procissão, em duas fotos; e a antiga localização da comunidade de Santo Antônio, em um mapa, e, em outro mapa, as estruturas planejadas da UHE Belo Monte sobre o território antes ocupado pela comunidade.

Figura 1: Comunidade de Santo Antônio

Fonte: Acervo Scientia/Stephanie Salateo.

Figura 2: Detalhe da procissão de Santo Antônio
Fonte: Acervo Scientia/Stephanie Salateo

Figura 3: Detalhe da Procissão
Fonte: Acervo Scientia/Stephanie Salateo.

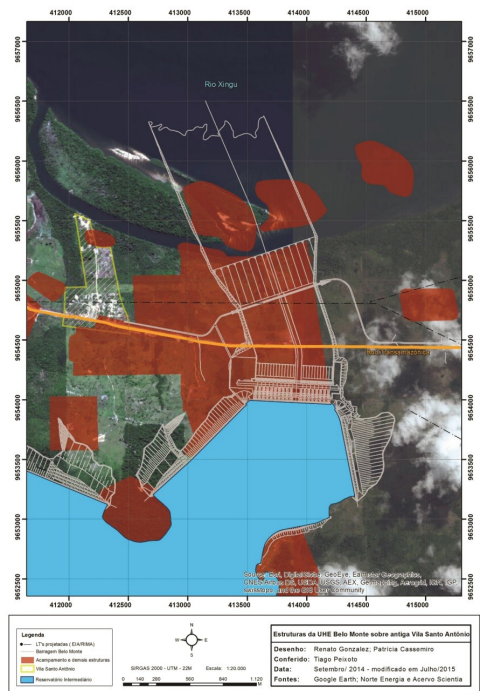
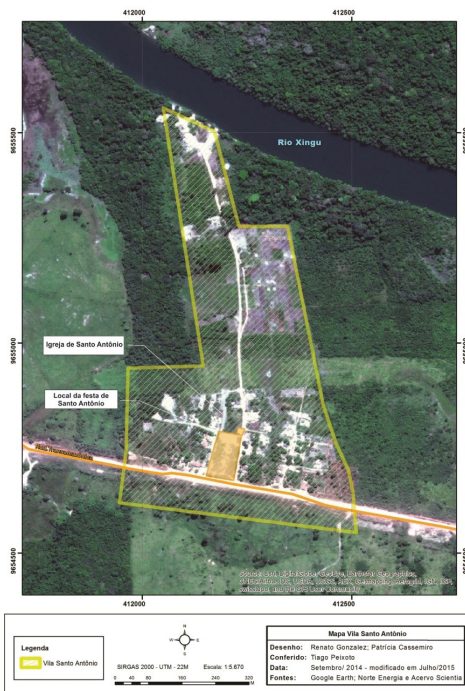



Figura 4: A antiga localização da comunidade de Santo Antônio e as estruturas planejadas da UHE Belo Monte sobre o território antes ocupado pela comunidade
Fonte: Google Earth, Norte Energia e Acervo Scientia.

Considerados os fatos apresentados, cabe indagar, primeiramente, se se está diante de um impacto ambiental, dando-se, desde logo, resposta positiva a essa indagação.

Os membros da comunidade de Santo Antônio e os construtores da UHE Belo Monte, em um determinado momento, desejaram utilizar o mesmo espaço físico para finalidades diferentes e incompatíveis. Os comunitários desejavam aquele espaço, naquele momento, para continuar a residir ali e ali prosseguir realizando algumas atividades comunitárias, dentre as quais se contavam a festa e a procissão de Santo Antônio; aos construtores da UHE Belo Monte, por sua vez, aquele espaço interessava para que ali erigissem uma das barragens da Usina e ali mantivessem estruturas de apoio à construção da barragem.

Esse espaço foi, afinal, atribuído aos construtores da UHE Belo Monte e, consequentemente, destinado às suas finalidades, em detrimento das finalidades a que queriam destiná-lo os moradores do povoado, que, em virtude disso, foram indenizados, dispersaram-se, deixaram de viver uns próximos dos outros e, entre outras coisas, de realizar a festa e a procissão de Santo Antônio. Eis o impacto ambiental e eis-nos diante da segunda indagação: Esse impacto ambiental, no todo ou em parte, deu-se sobre um bem integrante do Patrimônio Cultural Brasileiro?

A resposta a essa segunda indagação, no entanto, só pode ser dada se for respondida, antes, esta outra, que a antecede: Afinal, a festa e a procissão de Santo Antônio devem ser consideradas como fazendo parte do Patrimônio Cultural Brasileiro ou, ao contrário, como não pertencentes àquele Patrimônio?

Quanto a isso, parece muito difícil, se não inteiramente impossível, negar que a festa e a procissão de Santo Antônio dizem respeito "à identidade, à ação, à memória" de um grupo – o dos membros da comunidade de Santo Antônio, que faz parte dos ribeirinhos das margens do Xingu e, em última análise, dos ribeirinhos de toda a Amazônia nacional – formador da sociedade brasileira. Sendo assim, à luz do artigo 216 da Constituição Federal[2], deve-se reconhecer que a festa e a procissão de Santo Antônio fazem parte, sim, do Patrimônio Cultural Brasileiro.

---

[2] É o seguinte o texto do *caput* do artigo 216 da Constituição Federal: "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

Posto isso e seguindo, então, adiante com a segunda indagação proposta acima, perdidas a festa e a procissão de Santo Antônio, que são bens integrantes do Patrimônio Cultural Brasileiro, pode-se afirmar, sem embargo, que aquele Patrimônio foi atingido pelo impacto ambiental identificado parágrafos atrás.

Pois bem, é dificultando maximamente, ou mesmo impedindo de todo, que arrazoados como o que se veio compondo nesta parte deste escrito – que, de resto, apoiam-se fundamentalmente na noção de impacto ambiental, ao mesmo tempo que apontam o que, no “ambiente”, interessa analisar em cada caso – sejam expendidos, no licenciamento ambiental, que se tem buscado tornar aquele procedimento mais rápido e mais barato e, por isso mesmo, mais “a propósito”. Desde 24 e 25 de março de 2015, arrazoados como o que foi feito acima, acerca festa e a procissão de Santo Antônio, não poderão mais sequer ser esboçados em licenciamentos ambientais.

No entanto, foi graças a arrazoados como o que foi feito acima terem sido possíveis, e mesmo obrigatórios, antes da edição da PI 60/15 e da IN IPHAN 1/15, que o impacto ambiental que atingiu a festa e a procissão de Santo Antônio, além de outras celebrações e formas de expressão da área de influência direta da UHE Belo Monte, pôde ser, antes da sua ocorrência, descrito e avaliado (LEME, 2009); ter a sua compensação prevista (LEME, 2009); e, após emendada pelo IPHAN[3], inscrita como condicionante na licença prévia que foi concedida ao empreendimento.

O empreendedor da UHE Belo Monte, então, providenciou para que tanto a festa e a procissão de Santo Antônio quanto os bens culturais de outras comunidades igualmente atingidas por impacto similar fossem objeto de documentação, que está, presentemente, sendo integrada a um acervo que ficará à disposição dos atingidos e de outros interessados, nas cidades de Altamira e Vitória do Xingu. Foram realizadas, ainda, ações de educação patrimonial com os membros das comunidades impactadas, com o objetivo de construir ainda outros meios para que os seus bens culturais continuassem, de algum modo, em um contexto inteiramente novo, a prestar testemunho da sua identidade, ação e memória.

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jul. 2015).

[3] Por meio do Ofício 093/11 CNA/DEPAM/IPHAN, de 10 de maio de 2011.

O Anexo III-D da Portaria Interministerial 419/11 cuidou de sistematizar os procedimentos brevemente sumarizados nos dois parágrafos anteriores, que, antes disso, fundavam-se na Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, e na de nº 237, de 19 de dezembro de 1987, além de terem sido construídos na prática, sob a égide das disposições do artigo 216 da Constituição Federal (ver nota 1, acima), em um processo longo de vinte e três anos.

A partir de 24 e 25 de março de 2015, todavia, esses procedimentos tornam-se impossíveis de serem replicados, pois, apesar de o IPHAN ter por finalidade institucional "proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal" (Decreto 6.844, de 7 de maio de 2009, Anexo I, art. 2º), especificamente no licenciamento ambiental, a sua atuação vai se restringir somente ao que o artigo 2º da PI 60/15 e o igualmente artigo 2º da IN IPHAN 1/15 denominam "bens culturais acautelados em âmbito federal", quais sejam, os tombados (Decreto-lei 25/37); os arqueológicos (Lei 3.924/61); os registrados (Decreto 3.551/00); e os valorados (Lei 11.483/07).

No que toca aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, a que se referia o Anexo III-D da PI 419/2011, trata-se dos bens registrados da forma determinada pelo Decreto 3.551, de 4 de agosto de 2000, em quatro livros, sendo que o dos saberes inclui os modos de fazer[4].

No que diz respeito aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, no estado do Pará, para citar um exemplo, havia, até agosto de 2014, apenas dois bens culturais registrados: o Círio de Nossa Senhora de Nazaré, que acontece em Belém, e as Festividades do Glorioso São Sebastião, na região do Marajó (Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/495>. Acesso em: mar. 2015). Só muito recentemente, em meados do mês setembro de 2014, o Carimbó, que é uma forma de expressão bastante difundida no Pará, foi acrescentado ao respectivo Livro de Registro (Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/id/1213103>. Acesso em: mar. 2015).

Portanto, aplicando-se a ótica esposada pela PI 60/15 e pela IN IPHAN 1/15 aos grandes empreendimentos instalados no estado do Pará, desde a edição da Resolução Conama 001/86 até o mês de agosto do ano de 2014, se a sua totalidade estivesse sendo implantada neste último mês,

[4] Os demais livros são o das celebrações, formas de expressão e lugares.

nenhum deles teria sido examinado do ponto de vista dos seus impactos sobre os saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, aí incluídas todas as grandes hidrelétricas implantadas no estado, no período; todas as rodovias; e todos os empreendimentos minerários, inclusive os de Carajás, pois não haveria bens registrados nas suas áreas de influência direta, embora seja difícil, se não impossível, encontrar quem se atreva a sustentar aprioristicamente que aquelas áreas foram sempre, desde então até agosto de 2014, desprovidas de saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares "portadores de referência à identidade, à ação, à memória" dos grupos formadores da sociedade brasileira ali presentes.

Dessa forma, a identidade, a ação e a memória daqueles grupos, inclusive a relacionada à festa e à procissão de Santo Antônio, teriam sido retiradas da "invisibilidade" que tem caracterizado secularmente aqueles grupos (SILVA, 2007), para serem sepultadas de vez na vala de sete palmos do oblívio.

Por último, quanto a este item, embora o registro do Carimbó implique que uma área geográfica mais alentada seja considerada sob a rubrica das formas de expressão nos licenciamentos ambientais levados a efeito no estado do Pará, nos casos em que o Carimbó estiver presente nas áreas de influência direta de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, somente essa forma de expressão, entendida como "patrimônio imaterial acautelado", sendo indicadas as comunidades a que esteja ligada – e ignorando-se todos os demais saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares ali presentes – poderá ser objeto de estudo, avaliação de impactos e proposta de medidas de controle e mitigação, conforme a Seção II, subseção II, da IN IPHAN 1/015.

3 BENS CULTURAIS ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS, TOMBADOS E VALORADOS

Começando pelo final, isto é, pelos bens culturais tombados e valorados, em virtude da semelhança que existe entre o trato que lhes é dispensado pela Portaria Interministerial 60/15 e pela Instrução Normativa IPHAN 1/15 com o tratamento que essas normas dão aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, cabe anotar, antes do mais, que soa no mínimo estranha a ideia de, além de localizar, delimitar e caracterizar, nas áreas de influência direta de atividades submetidas ao licenciamento ambiental, bens tombados na esfera federal, avaliando, em seguida, os im-

pactos que poderão sofrer, exija-se também que sejam propostas medidas de controle e mitigação destes últimos. Os artigos 62, 63 e 64, da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, cominam penas, respectivamente, à destruição, inutilização ou deterioração desses bens, entre outros; à alteração do seu aspecto ou estrutura; e à construção indevida que os prejudique, sem autorização da autoridade competente. O Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008, institui as mesmas condutas que a Lei 9.605/98 penaliza criminalmente como infrações administrativas, impondo-lhes sanções nessa órbita.

O responsável pela atividade submetida ao licenciamento ambiental, que não pode alegar desconhecimento dessa legislação sancionatória nem dos tombamentos existentes na área de influência direta do seu empreendimento, não carece mais do que ser informado da existência destes últimos, o que corresponde a localizar, delimitar e caracterizar esses bens, mas, no que toca a impactos sobre eles, não lhe cabe senão evitá-los, não se cogitando, em licenciamentos ambientais, sobre controlar ou mitigar impactos sobre esses bens.

Por outro lado, a qualquer tempo, podem ser propostas e autorizadas intervenções em bens tombados no âmbito federal (Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937, artigo 17 e ss. c/c Portaria IPHAN 420, de 22 de dezembro de 2010) e tombamentos podem ser cancelados (Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937, artigo 19, § 2º c/c Decreto-Lei 3.866, de 29 de novembro de 1941). Serão, então, essas autorizações de intervenção e esses cancelamentos as medidas de controle e mitigação de impactos sobre bens tombados a que a IN IPHAN 1/2015 se refere?

Manifestada essa estranheza e prosseguindo no exemplo paraense do item 1, retro, até 2015, havia 30 tombamentos finalizados ou aprovados naquele estado da federação, sendo 25 em Belém; um em Gurupá, na margem direita do rio Amazonas; dois em Óbidos, próximo à divisa entre o Pará e o estado do Amazonas; e dois em Vigia, na Baía de Marajó (Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_Bens_Tombados_pelo_Iphan_%202015.pdf>. Acesso em: maio 2015), de modo que valem para os tombamentos o que se afirmou sobre os saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares paraenses: nenhum dos grandes empreendimentos instalados no estado do Pará, desde a Resolução Conama 001/86 até 2015, teria sido objeto de avaliação de impacto nesse particular, se tivesse sido submetido ao licenciamento ambiental, sob a vigência da PI 60/15 e da IN IPHAN 1/15.

A esse respeito, deve-se ter presente, ademais, que:

> **O tombamento não constitui o valor cultural do bem, mas apenas o declara.** A ausência de tombamento não implica, portanto, a inexistência de relevância histórica ou cultural. Esta pode ser reconhecida na via judicial, sanando-se, por este caminho, a omissão da autoridade administrativa. (COSTA NETO, 2008, p. 192. Grifo nosso.)

Há farta jurisprudência corroborando o entendimento de Costa Neto, mas, para não onerar demasiadamente este texto, transcreve-se abaixo, pela sua clareza e brevidade, apenas o seguinte trecho de julgado do TJ de Santa Catarina:

> **Não há qualquer exigência legal condicionando a defesa do patrimônio cultural – artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico – ao prévio tombamento do bem, forma administrativa de proteção, mas não a única**. A defesa é possível também pela via judicial, através de ação popular e ação civil pública, uma vez que a Constituição estabelece que 'o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação' (art. 216, § 1º). (Apel. Cív. 97.001063-0 – 3ª Câm. Cív. do TJSC – Criciúma – Rel. Des. Silveira Lenzi – J. 24.08.1999. Grifo nosso.)

Assim, passa-se a dar atenção a bens cujo valor cultural já foi declarado e, por isso mesmo, não podem ser turbados, a não ser que se autorizem intervenções sobre eles ou que o seu tombamento seja revogado, ignorando-se inteiramente a imensa maioria, cujo valor cultural ainda não foi aquilatado e, nos casos em que se constate que possuem valor cultural, mas não é o caso de serem tombados, podem necessitar que, em seu favor, em licenciamentos ambientais, sejam tomadas medidas de controle e mitigação, se ameaçados.

Quanto aos bens ferroviários "não valorados" – se é que se pode chamá-los assim –, mas que carregam valor cultural, passa-se algo semelhante ao que se acaba de afirmar acerca dos bens "não tombados", com valor cultural: certamente, não é porque um bem ferroviário não provém da liquidação da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), condição *sine qua non* para que um bem seja considerado valorado tanto pela PI 60/15 quanto pela IN IPHAN 1/15, que baseiam esse conceito no artigo 9º da Lei 11.483, de 31 de maio de 2007, que esse bem não poderá ser portador "de

referência à identidade, à ação, à memória" de um ou mais grupos formadores da sociedade brasileira.

Retomando a trajetória delineada até aqui, de um ponto de vista diverso, as manifestações materiais sobreviventes de nosso passado, neles incluídos os vestígios edificados e móveis deixados no solo ou sob as águas, voluntária ou involuntariamente, desde os tempos mais remotos aos mais recentes, são as abrangidas pelos termos "patrimônio arqueológico" e "patrimônio histórico"[5], cuja proteção, por fazerem parte do Patrimônio Cultural Brasileiro, tem estado a cargo do IPHAN, sendo que o patrimônio arqueológico, atualmente, encontra-se sob a gestão específica do Centro Nacional de Arqueologia (CNA).

As mudanças referentes aos requisitos mínimos para execução de pesquisas arqueológicas voltadas ao licenciamento de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico nacional sofreram mudanças desde a última norma que tratou desse assunto (Portaria IPHAN 23/02), a qual teve ampla repercussão não só na quantidade de pesquisas arqueológicas empreendidas no País com a implementação dos programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003)[6], ambos contemplando, entre outros, os setores de infraestrutura e energia. Como consequência, ocorreu a produção de uma imensa quantidade de dados e de acervo material, gerando problemas de gestão compatíveis com o que já se observava em outros países ao redor do mundo, amplamente debatidos como desafios em busca de decisões compartilhadas entre todos os atores participantes desse processo (SEBASTIAN, 2010).

A necessidade de novas normas que atendessem ao amplo panorama gerado pelas cada vez mais numerosas e geograficamente dispersas pesquisas arqueológicas associadas aos projetos de licenciamento ambiental ocorridos em todo o mundo também se refletiu no Brasil, tendo a arqueologia sido destacada nas duas Portarias Interministeriais, 419/11 e 60/15, e na IN IPHAN 01/15. O curto prazo decorrido entre a edição dessas normas reflete o dinamismo das questões suscitadas pelo crescimento geométrico dos projetos de engenharia submetidos ao licenciamento ambiental e, consequentemente, das pesquisas arqueológicas em

---

5 As manifestações materiais do patrimônio histórico, embora também incluam bens móveis, têm como principal componente as edificações, ou seja, os bens edificados do período histórico, o que, no Brasil, corresponde aos bens construídos a partir da colonização do território nacional pelos exploradores europeus, sejam eles tombados ou não.

6 A respeito, consultar CARDOSO, 2008.

porções muitas vezes ainda virgens de conhecimento arqueológico no território nacional, com a implantação dos Programas de Aceleração do Crescimento pelo Governo Federal em substituição aos acima mencionados, a partir de 2007.

Desde seus primórdios, discute-se qual seria o maior impacto da implantação de grandes empreendimentos sobre os bens arqueológicos das nações e da humanidade. Um dos primeiros a propor uma solução foi T. King (1977), à época ainda sob grande influência da arqueologia processualista, chamou a atenção para a necessidade de resolver o conflito existente entre uma arqueologia voltada ao resgate do maior número possível de dados de uma área a ser impactada por grandes projetos e uma arqueologia orientada para a solução de problemas científicos. Segundo ele, a solução do conflito estaria no planejamento das atividades de salvamento arqueológico por intermédio de abordagens regionais, onde problemáticas científicas pré-formuladas orientariam as atividades de pesquisa e de salvamento dos sítios arqueológicos em risco pela implantação de empreendimentos em cada região, com especial ênfase à significância atribuída a cada sítio para o esclarecimento dessas problemáticas, de modo a que todos os projetos de pesquisa arqueológica demandados para cada região contribuíssem para a solução dos problemas previamente colocados e dos que fossem sendo colocados com a multiplicação das pesquisas nas mesmas regiões.

Embora hoje outras teorias e problemáticas científicas tenham sido e estejam sendo colocadas, num processo dinâmico que reconhece que distintas e igualmente legítimas concepções do passado se colocam para os diferentes interessados na herança cultural representada pelos sítios arqueológicos[7], a abordagem regional continua comprovando sua força.

O melhor momento para se estabelecer problemáticas e definir os interessados no passado de uma determinada região, ao menos no Brasil, é aquele onde se fazem os estudos ambientais que visam orientar planos e programas governamentais, os quais, em princípio, devem anteceder e ajudar a definir quais empreendimentos planejados pelo Governo, nacional ou estadual, devem passar pelo Licenciamento Ambiental (ou seja, pelos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e subsequentes Planos Básicos Ambientais – PBA), como projetos já definidos, último passo a ser ultrapassado para que sejam implantados.

---

7 Ver, a respeito, MATTERS; DARVILL; LITTLE, 2005.

Os instrumentos que orientam planos e programas governamentais são a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental de Bacias Hidrográficas (AAI), a qual corresponde à AAE, mas voltada apenas para avaliação da viabilidade dos empreendimentos de geração de energia hidrelétrica pensados para implantação em uma determinada bacia.

De acordo com a Secretaria de Planejamento Energético do Ministério de Minas e Energia (2007), a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) de bacias hidrográficas tem como objetivo identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos, de modo a compatibilizar a geração de energia elétrica com a conservação da biodiversidade, a sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento econômico da bacia hidrográfica em estudo.

Os estudos ambientais, nessa etapa de planejamento governamental, precisam, necessariamente, visualizar o impacto conjunto dos fatores de degradação antrópicos que já vêm atuando na região com as interferências adicionais que decorrerão desses empreendimentos, uma vez que, conforme ressalta Spaling (1994; 1996), as alterações ambientais originadas de ações humanas repetidas ou múltiplas podem se somar, resultando em impactos cumulativos significativos.

Várias bacias hidrográficas brasileiras têm sido objeto de Avaliações Ambientais Integradas, desde 2003, quando o Ibama passou a exigir que os estudos de impactos ambientais de empreendimentos de geração de energia hidrelétrica se reportassem à bacia hidrográfica, em conformidade com a Resolução Conama 001/86 (TUCCI*;* MENDES, 2006), ao final das quais devem ser apontadas, entre outras, diretrizes para as pesquisas arqueológicas futuras, relacionadas ao licenciamento ambiental dos empreendimentos hidrelétricos que a AAI considerou viáveis (CALDARELLI, 2012).

As vantagens da AAI de bacias hidrográficas para orientar os posteriores Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Planos Básicos Ambientais (PBA) são evidentes: a região passa a ser vista como uma entidade em sinergia, onde os impactos numa área ou num local se refletem noutra área, desencadeando impactos cumulativos. No entanto, o instrumento, nosso ver, ainda apresenta uma séria falha: embora procure identificar e compreender os impactos cumulativos que podem decorrer da implantação de diversos aproveitamentos hidrelétricos numa determinada bacia hidrográfica que, por vezes, já vem sofrendo sucessivas agressões, a análise de impactos sinérgicos se restringe aos impactos de outras variáveis não culturais em relação aos impactos culturais. A AAI de bacias hidrográficas, entretanto, **não coloca**, em seu escopo, a análise de impactos sinérgicos

e cumulativos decorrentes da implantação de **empreendimentos outros** que os de geração de energia hidrelétrica (de transmissão de energia, de infraestrutura logística, como rodovias, ferrovias, portos, etc.) na bacia hidrográfica em análise.

Infelizmente, além da falha acima apontada, que se suprida daria um grande alcance sobre os reais impactos que o patrimônio arqueológico poderia sofrer numa dada bacia hidrográfica, inclusive diferenciando a magnitude desses impactos entre os empreendimentos propostos, permitindo uma melhor gestão dos custos de sua implantação: certamente haverá empreendimentos mais sensíveis sobre os bens arqueológicos que outros, o que poderia resultar numa melhor avaliação dos custos de cada empreendimento levado a leilão) na mesma bacia hidrográfica.

Outro aspecto que tem se revelado negativo é o fato de que, na maioria das vezes, os resultados da AAI, no que concerne ao patrimônio arqueológico regional, estejam sendo desconsiderados nos Estudos de Impacto Ambiental (os EIAs). Assim, os programas e os custos de sua implementação acabam não contando com variáveis que considerem a bacia hidrográfica como um todo, afetado diferentemente por cada empreendimento de geração hidrelétrica para ela projetado.

Uma vez que a destruição física de sítios arqueológicos será inevitável, os impactos advindos da implantação dos empreendimentos previstos só podem ser mitigados com a execução de projetos de pesquisa arqueológica, concebidos em função da problemática científica, etno-histórica, histórica e cultural que envolve a região como um todo integrado e sinérgico. Cada aproveitamento hidrelétrico tem de ser encarado como parte de um quebra-cabeça complexo que só fará sentido quando todas as peças se encaixarem, revelando a pluralidade do passado da bacia hidrográfica em questão, com o devido respeito por todos os seus agentes, pretéritos e atuais, dentre os quais os critérios de significância dos bens arqueológicos em risco no território em estudo e, em decorrência, os modos para prevenir, mitigar ou compensar os impactos previstos não raro variam e competem entre si (BOWDLER, 1984; BROWN, 2008; SMITH, 2005).

Assim como a AAI, outro instrumento citado, mas de grande importância no planejamento territorial, é a Avaliação Ambiental Estratégica, um instrumento de planejamento e apoio à decisão governamental, bastante recomendado por órgãos de financiamento de projetos desenvolvimentistas, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PELIN *et al.,* 2011), que busca avaliar as consequências ambientais (inclu-

sive sobre o patrimônio cultural *lato sensu*) de políticas, planos e programas governamentais numa região determinada, politicamente definida (por exemplo, uma Unidade da Federação – no caso do Brasil, um dos Estados da União), que já vem sendo empregada em vários países do mundo ocidental (ANANDALE, 2001; DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; EGLER, 2001; FISCHER, 2007; OLIVEIRA; BURSZTYN, 2001; THERIVEL; PARTIDARIO, 1996). A ideia é assegurar que tais consequências sejam apropriadamente consideradas na fase inicial do processo de tomada de decisão, juntamente com os aspectos econômicos e sociais de políticas, planos e programas governamentais (THERIVEL; PARTIDÁRIO, 1996; PARTIDÁRIO, 1999; EGLER, 2001).

A AAE surgiu no início dos anos noventa do século XX, com o objetivo de proteger o meio ambiente e promover sua sustentabilidade. Seu diferencial é considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos da atuação de múltiplos empreendimentos em uma mesma região, a partir de problemas ambientais chaves, elencados por seus participantes, ao invés de abordar muitos problemas de forma detalhada, como ocorre nos EIAs/RIMAs (THERIVEL, 2004). Desse modo, tem o mérito de propiciar uma visão abrangente das vulnerabilidades ambientais de uma região, a partir da construção de indicadores ambientais relevantes e antecipar a previsão de impactos ambientais. Tessler (2007) afirma que a AAE atende a dois princípios da ECO-92 (realizada no Brasil): os princípios 4, do desenvolvimento sustentável, e 12, da precaução. Infelizmente, no Brasil esse instrumento ainda tem tido participação muito modesta de especialistas em patrimônio cultural (*lato sensu*) e arqueológico (*stricto sensu*), apesar da extrema suscetibilidade do patrimônio cultural às alterações ambientais.

É, portanto, quando os empreendimentos já se encontram em fase de projeto, que na realidade a arqueologia realmente comparece nos estudos voltados ao Licenciamento Ambiental dos empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico, ou seja, nos EIAs e, em recebendo esses a Licença Prévia (LP), nos Planos Básicos Ambientais (PBA), com vistas à obtenção da Licença de Instalação (LI). Com a LI concedida, o grande desafio é o salvamento e/ou a preservação dos sítios arqueológicos em risco (neste último caso, apenas com uma interação produtiva com os empreendedores, de modo a que estes aceitem alterações no projeto de engenharia, quando possíveis, de modo a preservar o máximo possível de testemunhos arqueológicos, de modo a que estes possam ser objeto de pesquisas por gerações futuras, com novas tecnologias e novas problemáti-

cas, as quais surgem dinamicamente e nem sempre podem ser previstas no tempo em que o licenciamento ambiental e as pesquisas arqueológicas a ele associadas se realizam. Só com essas pesquisas realizadas e aprovadas pelo IPHAN é que os empreendimentos recebem a Licença de Operação (LO), que é quando os custos arcados pelos empreendedores podem dar lugar aos lucros esperados quando o empreendimento entra em operação.

As pesquisas arqueológicas mais complexas são as realizadas em associação com os grandes empreendimentos de engenharia (que se enquadram nos níveis III e IV da IN 001/15 do IPHAN), sejam eles regionais ou macrorregionais, os quais exigem uma grande interação entre os coordenadores e executores dos projetos de arqueologia preventiva, em qualquer fase do licenciamento ambiental, esperando-se dos arqueólogos, portanto, compreensão sobre o projeto de engenharia e do empreendedor, confiança no consultor de arqueologia, para que o diálogo se estabeleça.

Nesses casos, se enquadram empreendimentos regionais complexos ainda nem leiloados, em busca de LP, como, por exemplo, as UHEs São Luiz do Tapajós e Jatobá, na Bacia do Tapajós; já leiloadas, em busca de LO, como a UHE Belo Monte, na Bacia do Xingu; ou empreendimentos lineares multirregionais, em busca de LI (como a LT em 800 kV Xingu-Estreito); em busca de LO, como as LTs 1 e 2, em 600 kV, Porto Velho-Araraquara; ou com LO recentemente concedida, como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste.

A IN IPHAN 01/15, no que concerne aos empreendimentos mais complexos, como os acima mencionados, que entrariam nos níveis III e IV, faz uma distinção importante no tipo de projeto que o arqueólogo coordenador deverá apresentar para obtenção de Portaria de Permissão de Pesquisa:

- No nível III, os projetos são denominados de “Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico” e
- Já no nível IV, os projetos são denominados de “Projeto de Avaliação de **Potencial** Impacto ao Patrimônio Arqueológico”, o que revela sensibilidade à complexidade de projetos com os usados como exemplos acima, que nesta categoria se inseririam se estivessem iniciando o licenciamento ambiental após a publicação da referida IN, sendo reconhecido pelo IPHAN que, em empreendimentos extremamente complexos, é comum o projeto de engenharia sofrer alterações significativas em relação ao Projeto Básico apresentado nos EIAs e que, portanto, os impactos avaliados não podem ser tomados como certos, devendo ser consi-

derados *potenciais.* Além disso, empreendimentos complexos, em geral de grandes dimensões, enfrentam muitos problemas fundiários, não se podendo garantir que os proprietários dos terrenos, ainda não adquiridos na etapa do EIA, aceitem que os terrenos de sua propriedade sofram intervenções arqueológicas.

Outro ponto interessante na IN IPHAN 01/15 é o fato de ela retomar um aspecto importante da Portaria 07/88, que não foi ressaltado na Portaria 230/02, que por doze anos representou o parâmetro a ser seguindo no caso de projetos associados a empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico, que é a *divulgação científica dos resultados*, grande fator de compensação de impactos aos sítios arqueológicos que não puderam ser preservados *in situ*, compensando a perda física desses sítios pela geração de conhecimento *compartilhado* com os interessados no significado desses bens, mesmo que seja para contestar ou fornecer outras interpretações ao conhecimento científico objeto da divulgação demandada pelo IPHAN.

Ainda no que concerne à IN IPHAN 01/15, é importante observar que é preservada a elaboração de **projeto**[8] para solicitar ao IPHAN permissão de pesquisas arqueológicas associadas aos empreendimentos de nível III e IV, o que, em última instância, indica **respeito** ao direito do coordenador do projeto de justificar seus objetivos e métodos de pesquisa, quando estes divergirem quanto aos procedimentos citados na citada IN, fundamentando teórica e metodologicamente as razões dos procedimentos propostos e, em função deles, os resultados esperados. Daí se depreende que o coordenador do projeto arqueológico poderá sempre fazer mais do que o que se encontra especificado na IN, embora não possa fazer menos, e, caso isto ocorra, sempre poderá justificar no relatório as razões (de campo ou de outra ordem) de não ter sido possível atingir todos os objetivos propostos no projeto submetido ao IPHAN.

4 EDUCAÇÃO PATRIMONIAL

A importância da Educação Patrimonial, desde a década de 80 do século XX, passou a ser discutida por profissionais preocupados com o pa-

[8] Ou seja, o IPHAN não substituiu o projeto de pesquisas por um mero formulário a ser preenchido pelo arqueólogo responsável pelas pesquisas que subsidiarão o parecer do IPHAN sobre a licença solicitada pelo empreendedor.

trimônio cultural em artigos e encontros, conforme se pode ver em Lerner (1991), ao afirmar que a preservação do passado se faz não apenas salvando e cuidando dos vestígios materiais de culturas pretéritas, mas também ensinando a importância de aprender sobre o passado.

A importância de se educar para o patrimônio foi reiterada por órgãos internacionais nas últimas décadas do século XX, conforme se pode ver em Unesco (1994) e Conselho da Europa (COUNCIL OF EUROPE, 1995), o que também se refletiu no Brasil.

Conforme Horta (2003),

> A proposta de uma **metodologia** para o desenvolvimento de ações educacionais voltadas para o uso e a apropriação dos bens culturais que compõem o nosso "patrimônio cultural" foi introduzida no Brasil, em termos conceituais e práticos, por ocasião do 1º. Seminário sobre o "Uso Educacional de Museus e Monumentos", realizado em julho de 1983, no Museu Imperial, em Petrópolis, RJ. A partir dessa proposta inicial, inúmeras experiências e atividades vêm sendo realizadas, em diferentes contextos e locais do país, que vieram demonstrar resultados surpreendentes na recuperação da memória coletiva, no resgate da auto-estima de comunidades em processo de desestruturação, no desenvolvimento local e no encontro de soluções inovadoras de preservação do patrimônio cultural, em áreas sob o impacto de mudanças e transformações radicais em seu meio ambiente.

No Licenciamento Ambiental especificamente, a Educação Patrimonial foi exigida pela primeira vez pelo IPHAN na Portaria 230/02, artigo 7º, que especifica as condicionantes para que um determinado empreendimento receba a LO, conforme reproduzido abaixo:

> **Art. 7º** O desenvolvimento dos estudos arqueológicos acima descritos, em todas as suas fases, implica trabalhos de laboratório e gabinete [...], **bem como programa de Educação Patrimonial**, os quais deverão estar previstos nos contratos entre os empreendedores e os arqueólogos responsáveis pelos estudos, tanto em termos de orçamento quanto de cronograma (Disponível em: <http://portal. iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_230_de_17_de_dezembro_de_2002.pdf>. Acesso em: maio 2015. Grifo nosso.)

Desse modo, o IPHAN, pela primeira vez, inseria a Educação Patrimonial como um programa importante do componente arqueológico no processo

de licenciamento ambiental. A partir daí, a Educação Patrimonial foi reforçada em todas as normas mais recentes publicadas, como as já mencionadas Portarias Interministeriais 419/11 e 60/15, bem como na IN IPHAN 01/15, tornando-se, portanto, reconhecidamente um programa importante das medidas exigidas dos empreendedores responsáveis por projetos de engenharia que afetem bens e manifestações culturais.

Malgrado isso, não se vislumbra como será possível, após a edição da IN IPHAN 1/15, a execução de ações de educação patrimonial, integrando em um só programa, como requer o artigo 43 daquela norma, "o patrimônio arqueológico e os demais bens acautelados", nos casos – e deverão ser inúmeros, desde então, como se procurou mostrar neste escrito – em que esses "demais bens acautelados" não tiverem sido objeto de estudo, simplesmente por inexistirem nas áreas diretamente afetadas das atividades submetidas a licenciamento ambiental em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais, enfim, procura-se sumarizar o que se prevê, em face do que ficou dito até aqui, venham a ser os efeitos da edição da PI 60/15 e da IN IPHAN 1/15 sobre a transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Assim, em primeiro lugar, os licenciamentos ambientais conduzidos no âmbito federal, no que respeita à questão cultural, de 24 e 25 de março de 2015 em diante, devem restringir-se à atuação do IPHAN, uma vez que a PI 60/15 não determina que, nesses casos, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) oficie aos órgãos culturais estaduais e municipais para que participem desses licenciamentos, aduzindo-lhes as suas óticas acerca do assunto[9].

[9] O modo como os licenciamentos ambientais devem ser conduzidos pelas três esferas da federação encontra-se, hoje, estabelecido pela Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. A PI 60/15, bem como a IN IPHAN 01/15, se referem apenas ao licenciamento ambiental federal. Os demais entes federados, ao que se depreende das disposições da Lei Complementar 140/11, deverão possuir normas próprias sobre os licenciamentos ambientais a seu cargo. Essa ordem de ideias, no entanto, não se aplica ao Patrimônio Cultural Brasileiro, que, em face do que dispõe o artigo 216 da Constituição Federal, é nacional, e não federal, estadual ou municipal, cabendo a sua proteção, fiscalização, promoção, estudo e pesquisa ao IPHAN, segundo a sua estrutura regimental. Todavia, isso não exclui que estados e municípios tenham a sua própria visão da questão cultural, em seus respectivos territórios, e devessem, por isso mesmo, ser chamados a participar de licenciamentos federais.

Nesses licenciamentos, deve estabelecer-se, então, a substituição da proteção ao Patrimônio Cultural Brasileiro, que havia se tornado regra antes disso, pela proteção ao que a PI 60/15 e a IN IPHAN 1/15 denominam "bens culturais acautelados em âmbito federal".

Em segundo lugar, esse conceito de "bens culturais acautelados em âmbito federal" introduz, no componente cultural do licenciamento ambiental, uma dupla inversão, sendo a primeira a que privilegia um número restrito de bens culturais, os "acautelados em âmbito federal", em detrimento de um número importante e significativo de bens que não cabem nessa categoria.

A segunda inversão diz respeito a sobrepor esses "bens culturais acautelados em âmbito federal", enfeixados desse modo pela a PI 60/15 e pela IN IPHAN 1/15, aos abrangidos pelo Patrimônio Cultural Brasileiro, de sede constitucional e aos quais o IPHAN tem por finalidade institucional "proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar [...] nos termos do artigo 216 da Constituição Federal" (Decreto 6.844, de 7 de maio de 2009, Anexo I, art. 2º).

A assim abandonada primazia do Patrimônio Cultural Brasileiro mereceu os seguintes comentários de Édis Milaré, acerca do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que aqui se endossam *in totum*:

> Portanto, temos aqui a consagração, diante do direito positivo, do pluralismo cultural, isto é, o reconhecimento de que a cultura brasileira não é única, não se resume ao eixo Rio – São Paulo nem ao Barroco mineiro e nordestino, mas é aquela que resulta da atuação e interação dinâmica de todos os grupos e classes sociais de todas as regiões. E é essa diversidade e riqueza de bens culturais, construídas incessantemente num país de dimensões continentais e variegada formação étnica, que se pretende preservadas. **Desaparece, enfim, o antigo conceito de que os valores culturais a serem preservados eram apenas aqueles das elites sociais, necessariamente consagrados pelo ato de tombamento, como ocorria no direito anterior**. (MILARÉ, 2005, p. 400, grifo acrescentado. A esse propósito, ver também CALDARELLI, 1997)

Em terceiro lugar, o conceito de "bens culturais acautelados em âmbito federal" abriga classes de bens inteiramente díspares entre si no que toca ao modo como são protegidos. Assim, como observa Márcia Sant'Ana (2003, p. 52), o registro, de que trata o Decreto 3.551, de 4 de agosto de

2000, “não é um instrumento de tutela e acautelamento análogo ao tombamento, mas um recurso de reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial, que pode também ser complementar a este”.

Quanto aos bens valorados, da Lei 11.483, de 31 de maio de 2007, em contraste com os bens tombados, em geral privados, e com os registrados, que são complexos, são bens públicos que se encontram sob a guarda e manutenção do IPHAN.

No entanto, em todo o texto da IN IPHAN 1/15, essas três classes distintas de bens recebem tratamento indiferenciado. Somente os bens arqueológicos, que pertencem à União, recebem tratamento específico. Essa discrepância entre a importância dada a esses bens em comparação aos demais chega ao ponto de erigir, em muitos casos, a interferência sobre as condições vigentes do solo, que nem sempre, ou quase nunca, servem de critério para a avaliação de impactos sobre as outras classes de bens criadas pela IN, como sendo as que devem presidir essa avaliação, conforme o artigo 11, III, § 3º, daquela norma:

> Nos casos expressamente previstos nesta Instrução Normativa, os Níveis I a IV da tabela constante do Anexo I poderão ser utilizados pelo IPHAN como parâmetro para orientar a avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados (Disponível em: <https://arqueologiaeprehistoria.files.wordpress.com/2015/03/instruc3a7c3a3o-normativa-nc2ba-1-2015-do-iphan.pdf>. Acesso em: jul. 2015)

Quando se consulta a “tabela constante do Anexo I” da IN IPHAN 01/15, não se encontra, na coluna “Procedimentos Exigidos”, referência alguma a algo que não sejam apenas procedimentos arqueológicos.

Por último, um paradoxo: parece que, para **avançar,** o licenciamento ambiental, no que toca ao seu componente cultural, teria de **retroceder** ao texto constitucional, levando em conta, ainda, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, 2015), no que esta reconhece ser necessária a adoção de medidas para proteger a diversidade das expressões culturais, especialmente nas situações em que elas possam estar ameaçadas de extinção ou de grave deterioração. A Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo 485, de 20 de dezembro de 2006, e promulgada pelo Decreto 6.177, de 1º de agosto de 2007.

REFERÊNCIAS

ABREU, K. *Licença para proibir*. 21.10.2013. Disponível em: <http://senadorakatiaabreu.com.br/artigo-licenca-para-proibir/>. Acesso em: jun. 2015.

ANNANDALE, D. et al. The potential role of strategic environmental assessment in the activities of multi-lateral development banks. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 21, n. 5, p. 407-429, 2001.

BORGES, A. B. Licenciamento Ambiental vai mudar. *O Estado de S. Paulo*, 03 ago. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,licenciamento-ambiental-vai-mudar-imp-,1538080>. Acesso em: jun. 2015.

BOWDLER, S. Archaeological significance as a mutable quality. In: SULLIVAN, S.; Bowdler, S. (Eds.). *Site surveys and significance assessment in Australian archaeology*. Canberra, Department of Prehistory, Research School of Pacific Studies, The Australian National Univ., 1984. p. 1-9.

BROWN, S. Mutue or Mutable? Archaeological Significance, Research and Cultural Heritage Management in Australia. *Australian Archaeology*, n. 67, p. 19-30, 2008.

CALDARELLI, C. E. O Licenciamento Ambiental e os bens integrantes do Patrimônio Cultural Brasileiro. *Atas do Simpósio Política Nacional do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*. Goiânia, UCG, 1997. p. 175-177.

CALDARELLI, S. B. O Patrimônio Arqueológico na Avaliação Ambiental Integrada de Bacias Hidrográficas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 1., 2012; / CONFERÊNCIA DA REDE DE LÍNGUA PORTUGUESA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS, 2., 2012. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/027_Arqueologia_AAl-de-BaciasHidrograficas_Texto.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

CARDOSO, F. H. *Avança, Brasil*: Proposta de Governo. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/62rp6>. Acesso em: jul. 2015.

COSTA NETO, N. D. de Castro e. A proteção do patrimônio cultural em face da omissão do Poder Público. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, RT, n. 51, ano 13, jul./set. 2008.

COUNCIL OF EUROPE. Cultural heritage and its educational implications: a fator for tolerance, good citizenship and social integration. Brussels (Belgium), 1995. Disponível em: <https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/resources/Publications/Pat_PC_36_en.pdf>. Acesso em: jun. 2015.

DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. *Strategic environmental assessment*: a sourcebook and reference guide to international experience. London: Earthscan, 2005.

EGLER, Paulo C. G. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. *Revista Parcerias Estratégicas*, v. 11, n. 12, p. 175-190, 2001.

FISCHER, T. B. *The theory and practice of strategic environmental assessment*: towards a more systematic approach. UK/USA, Earthscan, 2007.

HORTA, M. L. P. *Educação Patrimonial*. Disponível em: <http://www.tvebrasil. com.br/SALTO/boletins2003/ep/pgm1.htm>. Acesso em: maio 2015.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3, p. 779-795.

KING, Thomas. Challenges and Controversies in the Protection of Archaeological Resources. *Journal of Field Archaeology*, v. 4, n. 4, p. 473-474, 1977.

LEME Engenharia Ltda. *Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte*: Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Belo Horizonte: Leme Engenharia, 2009. (mimeo)

LERNER, S. Saving Sites: Preservation and Education. In: SMITH, G. S.; EHRENHARD, J. E. (Eds.). *Protecting the Past*. Tallahassee: CRC Press, 1991. p. 103-108.

MATTERS, C.; T. DARVILL; B. J. LITTLE (Eds.), *Heritage of Value, Archaeology of Renown*. Gainesville: Univ. Press of Florida, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: Doutrina – Jurisprudência – Glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, A. A., BURSZTYN, M. Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 2, n. 3, p. 45-56, 2001.

PARTIDÁRIO, M. R. Strategic Environmental Assessment - principles and potential. In: PETTS, Judith (Ed.). *Handbook on Environmental Impact Assessment*. Londres: Blackwell, 1999. p. 60-73.

PELLIN, A.; LEMOS, C. C.; TACHARD, A.; OLIVEIRA, I. S. D.; SOUZA, M. P. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. *Eng. Sanit. Ambient*, v. 16, n. 1, p. 27-36, 2001.

SANT'ANNA, Márcia. A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (Orgs.). *Memória e patrimônio*: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 49-58.

SEBASTIAN, L. The Future of CRM Archaeology. *Archaeology and Cultural Resource Management*, n. 1, p. 1-18, 2010. Disponível em: <www.sarpress.sarweb.org>. Acesso em: abr. 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO. *Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas*. Brasília, MME, 2007. Capítulo 6: Avaliação Ambiental Integrada.

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, jun. 2005.

SILVA, M. O. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-9, abr./set. 2007.

SMITH, Laurajane. Archaeological significance and the governance of identity in Cultural Heritage Management. In: MATHERS, C.; DARVILL, T.; LITTLE, B. (Eds.). *Heritage of Value, Archaeology of Renown*. Gainesville: University Press of Florida, 2005.

SPALING, H. Cumulative effects assessment: concepts and principles. *Impact Assessment*, v. 12, n. 3, p. 231-252, 1994.

SPALING, H. A avaliação dos efeitos cumulativos: Conceitos e Princípios. *Avaliação de Impactos,* Rio de Janeiro, IAIA, v. 1, n. 2, p. 55-68, 1996.

TESSLER, Marga I. B. Teoria geral da responsabilidade ambiental. *Revista CEJ*, v. 11, n. 38, p. 4-12, 2007.

THERIVEL, R. *Strategic Environment Assessment in Action*. London: Earthscan, 2004.

THERIVEL, R.; PARTIDARIO, M. R. *The practice of strategic environmental assessment*. London: Earthscan, 1996.

TUCCI, C. E. M.; MENDES, C. A. B. *Avaliação Ambiental Integrada de Bacias Hidrográficas.* Ministério do Meio Ambiente e PNUD (Projeto PNUD 00/20). Apoio a Políticas Públicas na Área de Gestão e Controle Ambiental. Brasília, 2006.

UNESCO. *World Heritage Program*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/wheducation/>. Acesso em: jun. 2015.

PATRIMÔNIO CULTURAL, DIREITO E MEIO AMBIENTE
UM DEBATE SOBRE A GLOBALIZAÇÃO, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

Volume I

Juliano Bitencourt Campos
Daniel Ribeiro Preve
Ismael Francisco de Souza
(Organizadores)

Juliano Bitencourt Campos

Doutor em Quaternário, Materiais e Culturas com ênfase em Arqueologia pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Portugal (UTAD/2015), Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC/2010). Especialização em Arqueologia pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI/2008). Graduação em História pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC/2002). Arqueólogo Coordenador do Setor de Arqueologia (LAPIS - Laboratório de Arqueologia Pedro Ignácio Schmitz) UNESC, professor titular da disciplina de Ensino e Pesquisa em Arqueologia da Unesc. Líder do Grupo de Pesquisa em Arqueologia e Gestão Integrada do Território Certificado pela Unesc e pelo CNPq. Membro de corpo editorial da Revista de Iniciação Científica da Unesc. Pesquisador associado da UNESC no mestrado europeu Dynamics of Cultural Landscapes and heritage Management (DYCLAM) (Dinâmica da Paisagem Cultural e Gestão do Patrimônio). É sócio efetivo na Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB). Tem experiência na área de História e Arqueologia, atuando principalmente nos seguintes temas: arqueologia regional, educação patrimonial, Gestão.

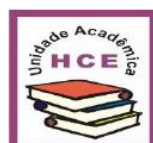
Daniel Ribeiro Preve

Possui graduação em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – (UNESC/ 2003), pós-graduado *lato sensu* em Direito Civil e Metodologia do Ensino Superior e da Pesquisa pela Unesc (2007). Mestre em Ciências Ambientais pelo PPGCA da Unesc (2013). Atualmente é Professor titular do Curso de Direito da Unesc. Líder e Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED) – certificado pela Unesc e CNPq. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Arqueologia e Gestão Integrada de Território, na Linha de Pesquisa Patrimônio Cultural e Ambiental, Direito e Cidadania certificado pela Unesc e CNPq. É Diretor da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais Aplicadas da Unesc. Atua como Advogado na área de meio ambiente, proteção aos direitos coletivos e individuais do cidadão.

Ismael Francisco de Souza

Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Professor de Direito da Criança e do Adolescente (UNESC). Integrante do Grupo de Políticas Públicas de Inclusão na linha pesquisa: Direito, Cidadania e Políticas Públicas (UNISC); Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC), do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC). Foi consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Apoio:

PROPEX
Pró-Reitoria de
Pós-Graduação
e Extensão

Realização:

Grupo de Pesquisa em
Arqueologia e
Gestão Integrada
de Território da Unesc